

UNIVERSITE DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

ORGANISATION FINANCIÈRE

DES

RETRAITES OUVRIÈRES

PAR

CHARLES MORARD

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le Samedi 14 Décembre 1907, à 2 heures 1/2

Président : M. JAY, professeur
Suffragants { *MM. FERNAND FAURE, professeur*
WAHL, professeur

LIBRAIRIE
DE LA SOCIÉTÉ DU RECUEIL J.-B. SIREY ET DU JOURNAL DU PALAIS
Ancienne Maison L. LAROSE & FORCIEL
22, Rue Soufflot, PARIS, 5^e Arr^t
L. LAROSE & L. TENIN, Directeurs

1907

THÈSE
POUR LE DOCTORAT

**La Faculté n'entend donner aucune approbation ni
improbation aux opinions émises dans les thèses ;
ces opinions doivent être considérées comme propres
à leurs auteurs.**

UNIVERSITE DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

ORGANISATION FINANCIÈRE

DES

RETRAITES OUVRIÈRES

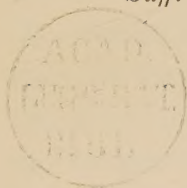
PAR

CHARLES MORARD

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le Samedi 14 Décembre 1907, à 2 heures 1/2

Président : M. JAY, professeur
Suffragants { *MM. FERNAND FAURE, professeur*
WAHL, professeur



LIBRAIRIE

DE LA SOCIÉTÉ DU RECUEIL J.-B. SIREY ET DU JOURNAL DU PALAIS

Ancienne Maison L. LAROSE & FORCEL

22, Rue Soufflot, PARIS, 5^e Arr^t

L. LAROSE & L. TENIN, Directeurs

1907



Digitized by the Internet Archive
in 2026

ORGANISATION FINANCIÈRE DES RETRAITES OUVRIÈRES

INTRODUCTION

A la séance de la Chambre des députés du 9 juillet 1907,
M. Charles Benoist disait excellemment :

« Il ne s'agit pas de savoir si l'Etat doit faire les retraites ouvrières, il suffit de savoir que l'Etat ne peut pas ne pas les faire étant ce qu'il est devenu. Quand bien même, le sentiment du devoir resterait muet en nous, et ne s'éveillerait pas, l'intérêt seul nous rappellerait que dans cet Etat moderne, dans un Etat qui repose sur le nombre et où le peuple misérable, suivant l'expression de Tocqueville, pourrait en un jour de désespoir être tenté de détruire par la force cette contradiction que le peuple législateur peut tous les jours réduire par la loi, la règle d'une sage politique, la suprême habileté, comme la suprême prudence, est d'aller spontanément et résolu-

ment vers le juste jusqu'à l'extrême limite du possible (1). »

Telle est également notre opinion. Au début de cette étude, nous n'entrerons pas dans de longs développements sentimentaux, philosophiques ou politiques sur la nécessité de l'assurance ouvrière sous toutes ses formes et de l'assurance contre la vieillesse en particulier. Comme le disait dans une boutade un député au Reichstag : « Celui qui voudrait aujourd'hui nier l'action bienfaisante des lois d'assurance mériterait de figurer dans un musée d'antiquités ». Il nous faut donc sortir du domaine de l'idéologie et étudier pratiquement la question si complexe des retraites ouvrières, dans l'espoir de voir se lever le jour heureux où le travailleur pourra songer à la vieillesse sans être trop alarmé par ses conséquences. Plein de confiance et d'enthousiasme, M. Paul Deschanel salue en ces termes cette réforme prochaine : « Eh bien, nous pourrions dire, nous aussi : le bon temps vient où sous le chaume, dans l'atelier, dans la mine, tous les vaillants dont le labeur fait la France plus forte et plus glorieuse auront le pain des vieux jours et viendront s'asseoir au banquet fraternel de la famille française (2) ».

Notre but n'est pas d'étudier d'une façon approfondie toutes les questions que soulève l'établissement d'une loi de retraites ouvrières ; nous voulons plus spécialement

(1) Séance de la Chambre des Députés du 9 juillet 1905, J. O. p. 2829.

(2) Séance de la Chambre des Députés du 4 juillet 1905, J. O. du 5 juillet, p. 2736.

essayer de montrer la difficulté des problèmes financiers que la constitution de retraites ouvrières oblige à résoudre. Les sources auxquelles nous avons pu puiser sont malheureusement peu abondantes, car c'est, on peut le dire, par occasion, que les auteurs se sont occupés de ce sujet. Nous ne nous dissimulons pas que notre tâche est difficile, mais c'est en réalité la question vitale des retraites ouvrières (1). Nous n'avons pas la prétention de la résoudre, notre désir est de coordonner les solutions un peu hâtives qui ont été proposées et d'apporter quelque lumière dans un débat resté jusqu'ici très obscur. Nous serons satisfaits si nous avons ainsi apporté une petite pierre à ce grand édifice de solidarité sociale que sera la retraite ouvrière.

Bien que notre intention ne soit pas d'étudier dans son ensemble le problème des retraites ouvrières, il nous a paru indispensable d'exposer dans une introduction — peut-être un peu longue — qui constituera la première partie de notre étude, nos idées sur les principales questions qui

(1) « J'arrive, Messieurs, à une des grosses questions, presque la question capitale des retraites ouvrières : l'emploi des sommes énormes que l'Etat ou la Caisse des retraites ouvrières aura à sa disposition ; c'est la question de la capitalisation ou de la répartition. » — Chambre des Députés. Discours de M. Guieysse, *J. O.*, 5 juin 1901, p. 1244. — « L'organisation des retraites ouvrières est une œuvre éminemment complexe où chaque détail est un problème à résoudre, mais en réalité tout se résume dans la question financière, de sorte qu'on peut dire avec raison : le problème des retraites ouvrières est un problème financier » (Rapport de M. Guieysse de 1904).

constituent en quelque sorte le schéma des retraites. Ce qui nous a engagé à procéder ainsi, c'est que les questions financières sont résolues différemment selon les conceptions particulières de chacun au sujet du mode général d'établissement des retraites. Un exemple montrera cette connexité : tous ceux qui demandent que les retraites soient payées au moyen d'un impôt général dit de solidarité sont les défenseurs du système de la répartition ; ceux qui, au contraire, exigent que les ouvriers constituent en partie leurs retraites par le versement d'une prime et qui voient, dans l'assurance, un mode d'épargne avantageux pour les ouvriers — et aussi pour la nation — sont, en général, partisans de la capitalisation. Au cours de notre étude, nous signalerons, quand l'occasion s'en présentera, des exemples analogues, mais pour le moment nous n'insistons pas et, sans autre préambule, nous posons le problème des retraites tel que nous le concevons (1).

(1) Pour l'historique de la question, se reporter aux livres suivants : Vitali. La question des retraites ouvrières devant le Parlement français p. 31 et suivantes. — Peuvergne, *De l'organisation par l'Etat des caisses de retraites pour les ouvriers*, p. 142 et suiv. — Imbert, *Les retraites des travailleurs*, p. 123 et suiv.

PREMIÈRE PARTIE

Le problème des retraites.

CHAPITRE PREMIER

LIBERTÉ OU OBLIGATION DES VERSEMENTS

I. — *Examen du système de la liberté subsidiée.*

La première question sur laquelle il nous faut prendre parti est celle de la liberté ou de l'obligation. Imposera-t-on la prévoyance aux travailleurs ou bien les laissera-t-on libres de décider s'ils doivent assurer leurs vieux jours contre la misère, au moyen de prélèvements volontairement consentis sur leurs salaires? Telle est la question à résoudre. Il est toutefois entendu que lorsque nous parlons de liberté, il s'agit de la liberté subsidiée. Dans

ce système, l'Etat, dans le but d'encourager les travailleurs à la prévoyance, ou bien majore la rente obtenue par les seuls versements des assurés, ou bien offre aux capitaux déposés dans certaines caisses déterminées un intérêt supérieur au taux normal du marché. Notre choix est donc entre la liberté aidée par l'Etat et l'obligation.

Les partisans de la liberté n'invoquent guère à l'appui de leur système que des considérations d'ordre philosophique. C'est ainsi que M. Lefort écrit : « La pension de retraite doit être la réalisation d'une idée librement conçue, la mise en œuvre d'une volonté propre », et il ajoute : « le meilleur moyen de décourager une initiative généreuse c'est, la plupart du temps, de la transformer en obligation stricte (1) ».

Nous relevons également une formule identique dans le livre de M. Emile Laurent, *Le paupérisme et les institutions de prévoyance* (2) : « En matière de prévoyance, le principe de l'obligation n'a rien qui doive séduire. Il n'y a pas de principe plus pernicieux, écrivait Turgot, que celui qui autoriserait à être utile aux autres malgré eux ». La même thèse est également défendue par M. Léopold Mabillean : « Réservons, dit-il, la contrainte pénible, sans valeur éducative, et d'ailleurs souvent inefficace, au déchet de l'organisation sociale. Faisons-en une menace, une punition, et accordons toutes nos prédilec-

(1) Lefort, *loc. cit.*, t. II, p. 537 et 536.

(2) *Em. Laurent*, t. I, p. 414.

tions à ceux qui ont préféré la liberté avec sa noblesse et ses risques ». On invoque enfin la fameuse phrase de Rousseau : « C'est ôter toute moralité aux actions de l'homme que d'ôter toute liberté à sa volonté ».

Comme on le voit par cette série de citations, les défenseurs de la liberté manquent un peu d'arguments positifs à l'appui de leur système. Voyons donc si les arguments négatifs qu'ils invoquent contre le principe d'obligation sont beaucoup plus probants. L'obligation, nous dit-on, c'est la destruction de l'esprit d'association, la suppression de toute initiative individuelle. L'Etat sera, à l'avenir, la seule individualité pensante et agissante, les citoyens n'auront plus qu'à se plier devant sa volonté souveraine. Et l'on ajoute : Vous tournez le dos au progrès ; la mesure que vous proposez est contraire à la dignité humaine ; c'est la négation de toute liberté (1). En enlevant à l'ouvrier le droit de disposer à son gré de ses économies, vous compromettez l'épargne, vous la tarissez même, car le travailleur sachant que l'Etat fait, pour son compte, œuvre de prévoyance, ne sera pas tenté d'économiser au delà de la contribution qui lui aura été imposée sur son salaire. « Privé du libre emploi de son épargne, c'est-à-dire du levier qui lui permettrait de s'élever sur l'échelle sociale, l'ouvrier aura devant lui, comme objectif suprême de sa destinée, une re-

(1) « C'est tourner le dos au progrès et en tous cas vouloir compliquer les difficultés, disait Joseph Garnier, que de rendre les gouvernements responsables des intérêts individuels » (Lefort, *Journal des Economistes*, mars 1880, p. 329).

traite pour ses vieux jours, s'il vit jusque-là ; mais, ce sont là des horizons bien étroits à la place de ceux qu'il peut envisager aujourd'hui ».

Tels sont, succinctement résumés, les arguments fournis en faveur de la liberté et ceux que l'on peut apporter contre l'obligation. Nous ne disconvenons pas des mérites que présente, en théorie, le système de la liberté subsidiée ; il serait, sans doute, à souhaiter que l'organisation sociale et les mœurs fussent tels que la contrainte pût être bannie dans les relations entre les hommes, mais nous n'en sommes malheureusement pas encore là, et le « surhomme » n'est pas né. Lors donc qu'on fait de l'économie sociale et qu'il s'agit d'examiner la valeur d'un système, il faut envisager les hommes tels qu'ils sont et si l'on veut aboutir à des résultats, adopter des institutions qui s'harmonisent avec le milieu social dans lequel elles doivent fonctionner. Visant, comme nous l'avons dit plus haut, un but pratique, nous nous contenterons d'examiner spécialement, à ce point de vue, le système de la liberté, et la tâche nous sera facile puisqu'il fonctionne en Italie, en Belgique et même en France.

A. — Le système italien.

Prenons d'abord l'exemple que nous fournit l'Italie avec sa Caisse nationale de prévoyance pour la vieillesse et l'invalidité des travailleurs créée par la loi du 17 juillet 1898, remaniée par la loi du 20 juillet 1901. Ce qui carac-

térise cette caisse, c'est qu'elle bonifie les pensions acquises par les versements volontaires des assurés au moyen d'un fonds de 10 millions constitué par différentes ressources extrabudgétaires (art. 2, 6 et 7 de la loi de 1901) et qui sert à donner, aux retraités qui ont effectué un versement annuel moyen de 6 livres, une prime égale pour tous. Cette prime, qui ne peut dépasser 12 livres, s'élève actuellement à 10 livres. Quels sont les résultats obtenus? 1 0/0 seulement des ouvriers ont profité de cette institution et encore, faut-il ajouter que le plupart y ont été affiliés par leurs patrons (1).

B. — Système belge.

Un coup d'œil rapide rapide sur les résultats de la Caisse belge nous donnera la même impression d'insuccès, malgré les engagements très lourds pris par l'Etat. Le principe posé par la loi belge du 10 mai 1900, modifiée par la loi du 20 août 1903 est le suivant : tout individu d'origine belge, âgé d'au moins 16 ans et ne payant pas plus de 50 à 80 francs d'impôts directs, selon la population de la commune dans laquelle il habite, et effectuant, à la Caisse générale des retraites, des versements inférieurs à 60 francs par an, a droit à une prime annuelle de 0 fr. 60 par franc versé, jusqu'à concurrence d'un verse-

(1) V. Arandeaux, *Les retraites ouvrières en Italie*, documents publiés par le ministère du Commerce. — Lefort, *loc. cit.*, p. 159 et 160.

ment total de 15 francs, ce qui représentait en 1905 une dépense de 3.549.997 francs. Mais, ce n'est pas là tout l'effort fait par l'Etat. Dans le but d'augmenter le nombre des adhérents à la Caisse des retraites, il a voulu prendre comme auxiliaires, comme agents de recrutement, les sociétés de secours mutuels et, pour les encourager dans leur œuvre de propagande, il leur donne 2 francs par livret, à condition que le titulaire ait versé au moins 5 francs dans l'année, d'où une charge pour l'Etat de 848.344 francs en 1905. Des faveurs sont, en outre, consenties individuellement aux mutualistes. Ceux-ci peuvent, en effet, cotiser à la Caisse des retraites quel que soit le montant des impôts qu'ils payent. Il convient également de remarquer que les sociétés de secours mutuels reçoivent des subventions, non seulement de l'Etat, mais encore des provinces et des communes et qu'elles profitent également des cotisations importantes de leurs membres honoraires.

Les résultats sont-ils en rapport avec les sacrifices consentis? Nous ne le pensons pas. L'examen un peu superficiel des chiffres concernant les années 1899 à 1905 semblerait plutôt contredire notre assertion et tendre à faire croire que le système belge a obtenu un réel succès. Ainsi les comptes nouveaux qui n'étaient que de 66.712 en 1899 sont passés brusquement l'année suivante (première année d'application de la loi des retraites) à 136.384, chiffre qui se maintient à peu près en 1901. Mais, dès 1902, on constate une diminution sensible, compensée, semble-t-il,

par un nouveau relèvement en 1903, puis une nouvelle diminution se produit en 1904 et 1905. Si l'on envisage maintenant le montant des versements effectués pendant la même période, on remarque qu'ils sont en progression continue : ils s'élèvent de 4.598.636 fr. 98, en 1899, à 5.121.056, en 1900 ; à 8.853.414, en 1901 ; à 9.900.404, en 1902 ; 10.476.321, en 1903 et enfin 12.685.100 fr. 71, en 1905. Il semble donc, de prime abord, que le succès de la Caisse belge va croissant. Il n'en est rien cependant ; la baisse qui s'est manifestée en 1902 dans le nombre des comptes nouveaux s'est, en réalité, malgré les apparences contraires, accentuée en 1903. Si, en effet, on déduit des chiffres de 1903, 42.831 comptes ouverts, en vertu de la loi du 21 mars 1902, au profit des miliciens, le total des comptes nouveaux de l'année se trouve ramené à 72.147 (1). Si l'on tient compte du même fait en ce qui concerne le montant des versements, il faut déduire des 10.476.321 fr. 15 indiqués dans les statistiques de l'année 1903, une somme de 692.187 francs versés pour le compte des militaires dont nous venons de parler ; les résultats de cet exercice sont alors réduits à 9.784.134 fr. 15, chiffre inférieur à celui de 1902.

En admettant même que le chiffre stationnaire, ou légèrement en diminution, des comptes nouveaux s'explique

(1) Cette loi avait pour objet d'assurer obligatoirement les militaires à la Caisse des retraites en leur imposant sur leurs indemnités un prélèvement qui ne peut excéder 15 francs par an, ce qui leur permet de profiter des primes accordées par la loi des retraites.

par ce fait que la loi d'assurance a donné dès le début son plein effet, en admettant aussi l'accroissement continu des versements annuels, on ne peut pas en tirer une conclusion certaine au sujet de la valeur du système belge. Deux points essentiels restent, en effet, à examiner qui constituent la pierre de touche du système ; il nous faut, en effet, d'abord essayer de déterminer quel est, dans la constitution de la retraite, l'effort personnel des assurés et ensuite si ce sont vraiment les ouvriers qui ont profité de toutes les faveurs consenties par les pouvoirs publics.

Pour ce qui est de l'effort personnel des titulaires de livrets, il est facile de nous en rendre compte, il nous suffira, en effet, de déduire du montant des versements annuels imputés au compte des mutualistes les subventions diverses que ceux-ci ont reçues. Si nous prenons les chiffres de l'année 1905, nous voyons que le montant des versements a été de 12 millions et demi environ et que la totalité des subsides accordés à la mutualité par l'Etat, les départements, les communes et les membres honoraires s'élève à près de 6 millions. Les assurés fournissent donc à peine la moitié des sommes imputées sur leurs livrets. De plus, si l'on tient compte de ce fait que près de la moitié de ces 6 millions provenant des versements personnels des intéressés sont versés à capital réservé — ce qui n'est en réalité qu'un placement à longue échéance — on voit qu'il reste 3 millions à peine, par an, versés effectivement en vue de la retraite (1).

(1) La plupart des statistiques dont nous faisons emploi sont

Ces dépenses profitent-elles beaucoup aux ouvriers ? Il est difficile de le soutenir. Il résulte, en effet, d'un tableau inséré à la page 32 du livre de M. Bégasse, sur les assurances sociales en Belgique, (voir page suivante) que sur 85.138 assurés, nouveaux en 1905 il y a seulement 21.000 ouvriers, c'est-à-dire à peine le quart, et encore est-il probable que sous la rubrique » journaliers et ouvriers agricoles » doivent figurer de petits cultivateurs.

M. Lefort, lui-même, qui est très partisan du système de la liberté subsidiée, est obligé d'avouer que « le succès de la Caisse belge a été beaucoup plus vif auprès des travailleurs agricoles, petits propriétaires, domestiques et auprès de la petite bourgeoisie de l'industrie et du commerce ; ce sont, dit-il, ces deux catégories, beaucoup plus que les salariés des manufactures qui ont apporté les gros contingents de la mutualité (1) ». C'est également la même impression que nous trouvons dans le compte-rendu des opérations de la caisse belge concernant l'année 1904 ; le rédacteur de ce document s'exprime ainsi à ce sujet (2) :

« Quelle que soit l'importance des résultats obtenus par

extraites du livre de M. Bégasse intitulé : *Les assurances en Belgique* (Recueil de documents sur la prévoyance sociale réunis par le ministère du Travail et de la Prévoyance sociale, 1907) et du livre de M. Lefort sur les retraites ouvrières, t. I.

(1) Lefort, *loc. cit.*, t. I, p. 131.

(2) Cette citation est empruntée au livre de M. Bégasse : *Les assurances sociales en Belgique* (Recueil de documents de la prévoyance sociale réunis par le ministère du Commerce), p. 26.

Désignation des catégories	Nombre total par année											
	1895	1896	1897	1898	1899	1900	1901	1902	1903	1904	1905	
1 ^o Ouvriers mineurs	337	424	378	514	493	961	1.189	735	2.988	1.355	768	
2 ^o { — exerçant un mé- tier quelconque	3.357	5.936	746	9.496	11.940	28.436	24.269	20.148	34.810	3.827 14.042	10.340	
3 ^o Journaliers et ouvriers agri- coles	587	971	1.816	3.483	4.753	42.042	43.150	8.764	14.092	8.220	6.255	
4 ^o Domestiques.	467	228	264	888	1.194	3.684	3.609	2.249	2.441	1.613	1.449	
5 ^o Militaires.	4	45	12	36	67	55	55	39	6.744	479	11.970	
6 ^o Commerçants et détaillants. 7 ^o Professeurs et instituteurs.	97	125	178	561	866	3.560	2.544	1.526	4.525	1.290	1.385	
8 ^o Fonctionnaires et employés.	31	406	444	468	701	817	810	609	410	321	303	
9 ^o Professions libérales. . . .	378	494	701	1.193	1.705	2.914	2.960	2.775	3.151	2.486	1.927	
10 ^o Chefs d'établissements agri- coles, industriels et com- merciaux	402	68	73	270	599	1.017	599	314	317	324	224	
Propriétaires, rentiers et personnes n'exerçant au- cune profession	47	28	57	79	154	520	728	376	543	613	647	
41 ^o { Ménagères. (Ecoliers et sans profession. Exerçant un mé- tier quelcon- que	414	907	870	2.769	5.162	17.393	16.714	12.062	10.479	2.256 6.663	2.576 7.866	
12. { Enfants mineurs	269	1.250	5.550	24.416	39 076	64.988	66.979	31.712	26.935	26.935	28.482	
Total.	5.790	10.549	17.459	43.873	66.712	136.384	133.606	90.597	144.978	78.861	85.438	

la mutualité libre on ne peut dissimuler qu'en ce qui concerne notamment la plupart des ouvriers des grandes usines, elle ne pourra donner une solution complète du problème des pensions de vieillesse sans l'aide de tous ceux qui sont en situation de lui prêter un appui efficace. La constitution de rentes suffisamment fortes pour mettre la vieillesse à l'abri du besoin exige non seulement un effort persévérant et appréciable, mais encore une application rationnelle des sacrifices consentis ; ces conditions paraissent exiger, pour être réalisées, d'une façon générale, l'intervention des employeurs et leurs encouragements moraux et pécuniaires (1). »

Ainsi, voici un pays où depuis longtemps l'association s'est développée sous toutes ses formes (sociétés de secours mutuels, coopératives de production et de consommation), où la liberté, soutenue par les sociétés de secours mutuels, reçoit les plus précieux encouragements sous forme de subsides de l'Etat, des provinces, des communes et qui arrive péniblement à ouvrir 780.000 livrets pour l'assu-

(1) Au Congrès de Milan de 1906, M. Tumelaire, dans son rapport sur les opérations de la Caisse d'épargne et de retraite belge, expose également une opinion identique : « Ces derniers chiffres (résultats des opérations de la Caisse générale d'épargne et de retraite belge pour 1904) expliquent pourquoi, dans notre pays, bon nombre de mutualistes, tout en rendant hommage aux efforts et aux sacrifices des pouvoirs publics pour résoudre la question des pensions de retraites ouvrières par le système de la liberté subsidiée, restent partisans de l'obligation, avec la triple participation de l'intéressé, du patron et des pouvoirs publics ».

rance, dont moitié seulement à capital aliéné. Quelle est donc la raison de cet échec vis-à-vis de la masse des ouvriers ? C'est que les clients des sociétés de secours mutuels ou des caisses d'assurances organisées et aidées par l'Etat sont ou de petits artisans, ou de petits cultivateurs, ou des ouvriers à hauts salaires. Cette remarque explique la hausse brusque que nous avons constatée dans le nombre des adhérents nouveaux en 1900 et 1901, et ensuite la diminution du nombre des adhérents nouveaux et des cotisations en 1902 et 1903. La Caisse générale a donné immédiatement son plein effet. Un premier flux a amené les petits artisans, paysans et bourgeois qui se sont précipités à ses guichets pour bénéficier des subventions colossales qui leur étaient offertes ; puis on a attendu en vain le nouveau flux, celui qui devait apporter les ouvriers. En somme, les efforts du Gouvernement belge ont eu pour résultat de venir en aide à ceux qui pouvaient faire eux-mêmes effort de prévoyance, ils sont restés sans effet vis-à-vis d'une couche profonde de salariés.

C. — La Caisse nationale des retraites pour la vieillesse, en France.

Si maintenant nous passons en France, nous voyons que dès 1794 (Projet déposé par Barrère, à la Convention) nous avons eu l'intuition qu'il fallait aider les travailleurs à se constituer une retraite et nous pouvons dire que nous avons été les promoteurs de l'institution ; mais,

comme dans beaucoup d'autres domaines, nous nous sommes contentés de lancer l'idée en laissant à d'autres le soin de la réaliser. Les intentions du législateur n'étaient cependant pas douteuses, lorsque, le 18 juin 1850, il décidait la création de la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse : il croyait rendre un grand service à la classe ouvrière en garantissant aux cotisations versées pour la retraite une absolue sécurité. Le rapporteur s'exprimait ainsi : « Je déclare que c'est exclusivement dans l'intérêt des ouvriers que nous avons fait cette loi ».

Les résultats de cette institution ont-ils été conformes au but qu'elle poursuivait et sont-ils de nature à nous enthousiasmer ? Il est difficile de le soutenir ; chacun sait, en effet, que notre Caisse des retraites pour la vieillesse a, surtout au début, profité aux seuls rentiers qui trouvaient, grâce au taux de capitalisation élevé servi par la Caisse, le moyen de se constituer une retraite dans des conditions tout à fait exceptionnelles (1). Quant aux ouvriers, ils ne se sont jamais, tout au moins individuellement, présentés à ses guichets et c'est ce qui ressort nettement des statistiques publiées par la Caisse des Dépôts et Consignations. L'échec complet de la Caisse des retraites à ce point de vue se trouve encore confirmé par le rapport relatif aux opérations de l'année 1906 (2). Il

(1) V. Librez, « La Caisse nationale de retraites pour la vieillesse ». *Thèse*, Paris, 1906, pp. 129 et suiv.

(2) Ce rapport a été publié en annexe au *Journal Officiel* du 19 juillet 1907.

résulte, en effet, de ce document que, sur l'ensemble des versements, le nombre de ceux effectués par des isolés est des plus minimes : c'est ainsi que sur 1.687.592 comptes auxquels des versements ont été effectués en 1906, 39.596 ont été alimentés par de versements individuels. Il en est de même en ce qui concerne les comptes nouveaux ouverts en 1906 : sur un total de 206.361 comptes, on n'en trouve que 7.512 qui proviennent de versements individuels. L'initiative privée n'a donc rien produit et ce qui aggrave encore cette situation, c'est que sur ce nombre, cependant bien modique, de comptes individuels, plus de la moitié n'ont pas pour titulaires des ouvriers.

Le tableau suivant, extrait du compte-rendu de l'année 1906, nous en donne une preuve évidente ; d'après ce document, en effet, les versements se répartissent ainsi :

1 ^o Versements de 500 francs	31,61 %
2 ^o Versements de 200 à 499 francs	12,29 »
3 ^o Versements de 50 à 199 francs	21,64 »
4 ^o Versements de 10 à 49 francs	20,72 »
5 ^o Versements au-dessous de 10 francs	13,58 »
6 ^o Versements irréguliers (au-dessus de 500 fr.)	0,14 »

soit, 54,25 0/0 de versements supérieurs à 50 francs, somme maximum qu'un ouvrier peut placer dans une année pour se constituer une retraite.

Les versements individuels sont donc l'exception et encore n'ont-ils pas été effectués par des ouvriers. Voyons

maintenant si l'examen des versements collectifs nous conduira à des conclusions aussi fâcheuses. Toujours d'après le même document cité plus haut, les diverses catégories de déposants dont les versements ont été opérés, en 1906, par des collectivités, se répartissent de la façon suivante :

1° Caisses scolaires	31,40 %
2° Ouvriers et employés des mines . . .	22,30 »
3° Agents des chemins de fer.	18,66 »
4° Cantonniers	7,31 »
5° Agents des manufactures de l'Etat et des établissements de la guerre . . .	4,26 »
6° Employés des départements et des com- munes	3,86 »

Ainsi, 90,39 0/0 de ces versements ont été effectués soit par des caisses scolaires, soit par des ouvriers privilégiés, il reste donc à peine 10 0/0 pour les ouvriers ordinaires.

Si, maintenant, nous portons nos investigations du côté du nombre et de la quotité des pensions servies, nous voyons qu'au 31 décembre 1906, la Caisse des retraites servait 287.834 pensions s'élevant à une somme totale de 38.651.790 francs et que ces pensions étaient classées dans l'ordre ci-après :

1° 136.608 rentiers titulaires de rentes de 2 à 50 francs, 47,46 0/0.

2° 112.628 rentiers titulaires de rentes de 51 à 200 francs, 39,13 0/0.

3° 18.818 rentiers titulaires de rentes de 201 à 360 francs, 6,54 0/0.

4° 10.369 rentiers titulaires de rentes de 361 à 600 francs, 3,60 0/0.

5° 8.089 rentiers titulaires de rentes de 601 à 1.200 frs. 2,81 0/0.

6° 1.322 rentiers titulaires de rentes de 1.201 à 1.500 frs. 0,46 0/0.

Un simple coup d'œil sur ces chiffres nous montre combien les pensions obtenues sont infimes et combien la Caisse des retraites est loin d'avoir atteint son but : Que l'on examine les versements individuels ou les versements collectifs, c'est donc l'échec complet en ce qui concerne l'assurance ouvrière. En effet, le nombre des versements individuels est à peu près nul et la plupart d'entre eux ont été effectués par des personnes aisées ; quant aux versements collectifs, ils ne proviennent pas de la masse des ouvriers et les rentes qu'ils permettent d'obtenir sont insignifiantes. On est donc en droit de conclure avec M. Raoul Jay :

« Les chiffres que nous venons de rappeler ne permettent pas, il nous semble, d'attendre d'une caisse uniquement alimentée par les versements facultatifs des patrons et des ouvriers une solution suffisamment générale et prochaine du problème de l'assurance ouvrière contre la vieillesse » (1).

(1) Raoul Jay, « L'assurance ouvrière et la Caisse nationale des

D. — Les sociétés de secours mutuels.

Cet échec non dissimulé de la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse ne décourage cependant pas les partisans de la liberté et beaucoup demandent que l'on fasse crédit aux sociétés de secours mutuels et qu'on les charge d'assurer le service des retraites ouvrières. Les sociétés elles-mêmes tiennent essentiellement à jouer un rôle dans l'organisation des retraites ; elles préféreraient être les seuls organes de l'institution, mais faute de mieux, elles se contenteraient d'un rôle plus modeste, celui de caisses rivales de la Caisse d'Etat. Dans leur ardeur, les mutualistes acceptent même — cela ressort du Congrès de Nantes de 1905 — le principe de l'obligation, ce que les fervents de la liberté considèrent comme une trahison (1).

La seule question que nous voulons essayer de résoudre à leur sujet, est de savoir si les mutualistes sont capables à eux seuls d'assurer la réalisation des retraites. Malgré les hommages mérités que les plus hauts personnages de la République ont décernés à la mutualité, nous

retraites pour la vieillesse », *Revue politique et parlementaire*, 10 avril 1895. Nous renvoyons à cet article pour l'étude plus complète des résultats de la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse.

(1) Voir le vitupérant article de M. Maurice Bellom dans la *Revue politique et parlementaire* du mois d'avril 1906.

ne croyons pas que les résultats obtenus soient de sûrs garants pour l'avenir. Sans doute, le terme même de mutualité éveille en nous des sentiments de fraternité, de solidarité qui font honneur à notre idéal et qui prêtent à de très beaux développements oratoires, mais nous ne voulons pas nous payer de mots ; nous désirons aller au fond des choses et examiner, chiffres en mains, quel est le bilan de cette mutualité que l'on a célébrée avec tant d'enthousiasme qu'elle se croit capable de résoudre un des problèmes les plus délicats de la politique sociale.

Toutefois, avant d'examiner les résultats obtenus, il nous faut indiquer très sommairement comment et par quels organes les sociétés de secours mutuels constituent leurs pensions de retraites et déterminer dans quelle mesure l'Etat leur vient en aide.

Pour la constitution des retraites, les sociétés ont à leur disposition deux systèmes : le fonds commun et le livret individuel. Le fonds commun, créé par le décret du 26 avril 1856 et géré par la Caisse des dépôts et consignations, est destiné à recevoir les ressources disponibles que les sociétés veulent consacrer exclusivement au service des retraites. Son but est de fournir les sommes nécessaires pour donner à tous les sociétaires qui remplissent certaines conditions d'âge et d'ancienneté dans la société, une pension dont le montant est déterminé par les statuts. Ce fonds présente, en outre, un caractère bien particulier : il est inaliénable. Il constitue donc non-seulement un lien intime entre tous les adhérents actuels

mais encore entre ceux-ci et les adhérents passés et futurs. On peut presque dire, qu'il est de l'essence même de la mutualité. Son fonctionnement est d'ailleurs très simple : lorsqu'un membre de la société remplit les conditions exigées, celle-ci peut lui payer directement sa pension à l'aide des intérêts produits par le fonds commun ou bien prélever sur ce fonds commun, le capital nécessaire pour acheter à la caisse des retraites pour la vieillesse la rente immédiate à laquelle il a droit. Cette constitution de rente est faite à capital réservé et, à la mort du titulaire, la Caisse des retraites pour la vieillesse remet à la Caisse des dépôts, pour être reversé au fonds commun, le montant du capital constitutif de la pension.

Le second système que peuvent employer les sociétés de secours mutuels, c'est le livret individuel. Ce mode de procéder est ainsi dénommé parce qu'une part de la cotisation de chaque sociétaire, déterminée par les statuts, est versée à son compte soit à la Caisse des retraites, soit à une caisse autonome, qui délivrent à son nom un livret. Nous ne sommes donc plus ici dans le domaine de la mutualité, mais dans celui de l'assurance.

Avec ce mode de procéder, la retraite des sociétaires, au lieu d'être fixée à un taux uniforme, comme cela se pratique généralement dans le système du fonds commun, sera au contraire proportionnelle à leurs versements. Le service même des pensions est fait, au choix des sociétés, par l'intermédiaire soit de la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse, soit d'une caisse autonome.

Ces quelques notions permettront de mieux se rendre compte de la portée des subsides accordés par l'Etat aux sociétés de secours mutuels, subsides qui ont pour but :

1° D'encourager la formation de retraites au moyen du fonds commun ou du livret individuel ;

2° De majorer les pensions ainsi obtenues dont le montant ne s'élève pas au-dessus de 360 francs, y compris la subvention de l'Etat.

3° De bonifier l'intérêt servi aux fonds déposés par les sociétés à la Caisse des dépôts.

1° Subvention pour encourager la formation des retraites à l'aide du fonds commun ou du livret individuel.

En vertu de l'article 26 de la loi du 1^{er} avril 1898, les sociétés de secours mutuels bénéficient, à ce titre :

1° Des revenus d'une dotation de 40 millions provenant d'un prélèvement opéré sur le produit de la vente des biens de la famille d'Orléans, soit	540.000 francs
2° Des 3/5 des fonds prescrits des Caisses d'épargne (loi du 20 juillet 1895) et dont le montant s'élevait en 1901 à (1)	299.257,85
3° D'un crédit budgétaire, qui figure au budget de 1907, pour.	2.600.000
Soit en chiffres ronds.	3.500.000 francs

2° Majoration des pensions liquidées depuis 1895 et dont le montant ne dépasse pas 360 francs.

(1) Ce qui représente une majoration de 0 fr. 26 par sociétaire.

Ainsi que nous l'avons expliqué plus haut, les sociétés qui versent au fonds commun et qui veulent liquider leurs pensions par l'intermédiaire de la Caisse des retraites sont obligées de verser à la dite caisse le capital correspondant à la rente qu'elles désirent servir. Comme la Caisse des retraites ne capitalise actuellement les versements qu'au taux de 3 1/2 0/0, les sociétés perdaient de ce fait la différence entre ce taux et celui de 4 1/2 qui leur était servi par la Caisse des dépôts et, il en résultait, que les pensions étaient moins élevées. Dans le but de remédier à cet état de chose, un crédit de 400.000 francs destiné à bonifier ces pensions fut inscrit dans la loi de finances de l'exercice 1903. Mais ce n'était pas encore suffisant aux yeux des mutualistes qui obtinrent, par un décret du 3 septembre 1903, que les pensions de retraites accordées par les sociétés de secours mutuels par l'intermédiaire de la Caisse des retraites pour la vieillesse (qu'elles proviennent du fonds commun ou du livret individuel) seraient à l'avenir servies aux titulaires, sur le taux de 4 1/2 0/0 au moyen d'une majoration donnée par l'Etat. Il était toutefois stipulé que seules les pensions inférieures à 360 francs (y compris la majoration) bénéficieraient de ce taux de faveur. La conséquence de ces dispositions ne tarda pas à se produire : le crédit budgétaire qui n'était en 1903 que de 600.000 francs monta rapidement et figure au budget de 1907 pour 1.250.000 francs.

3° Bonification d'intérêts aux sociétés de secours mutuels.

L'article 21 de la loi du 1^{er} avril 1898, après avoir posé

en principe que le taux d'intérêt à allouer aux fonds versés à la Caisse des dépôts serait égal à celui de la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse qui est lui-même fixé annuellement, mentionne que « la différence entre le taux fixé par le paragraphe précédent et le taux de 4 1/2 0/0 déterminé par le décret-loi du 26 mars 1852 et le décret du 26 avril 1856 sera versée à titre de bonification à chaque société de secours mutuels approuvée ou reconnue d'utilité publique, en raison de son avoir à la Caisse des dépôts et consignations (fonds libres et fonds de retraite) au moyen d'un crédit inscrit chaque année au budget du Ministère de l'Intérieur (lire maintenant Ministère du Travail et de la Prévoyance sociale) ». Par application de cet article, un crédit de 900.000 francs fut inscrit au budget de l'exercice 1898 ; ce crédit s'éleva successivement à 1.400.000 en 1901, 2.700.000 francs en 1904 et il est actuellement (1907) de 3.150.000 francs et il sera, pour 1908, de 3.325.000 francs.

Si, maintenant, nous récapitulons les aides diverses données par l'Etat à la mutualité, nous arrivons aux chiffres suivants :

1° Subventions pour encourager la formation	
des retraites	3.500.000 francs
2° Majorations des pensions inférieures à 360 fr.	1.250.000 »
3° Bonifications d'intérêts aux fonds déposés à	
la Caisse des Dépôts	3.150.000 »
Soit au total environ	<u>9.000.000 francs</u>

A ces 9 millions, il convient encore d'ajouter les sub-

ventions fournies par les départements et les communes qui, d'après le compte rendu sur les opérations de l'exercice 1901, s'élèvent :

Pour les départements, à	187.320 fr. 96
Pour les communes, à	493.641 fr. 22
Soit ensemble	680.962 fr. 18

L'effort des pouvoirs publics se chiffre donc par un subside de 10 millions.

Avant de déterminer l'effort des bénéficiaires des retraites, il nous faut encore examiner à combien s'élève l'aide fournie par les membres honoraires et par les ressources provenant des dons et legs faits aux sociétés. Si nous nous reportons au rapport de 1901, nous relevons les chiffres suivants : les dons et legs qui n'étaient, en 1895, que de 105.014 fr. 10 s'élevaient en 1901 à 203.584 fr. 30 ; quant aux cotisations des membres honoraires, elles avaient atteint, cette dernière année, la somme de 2.871.804 fr. 52.

Ainsi, les subsides cumulés des pouvoirs publics et des particuliers s'élèvent donc chaque année à plus de 13 millions. Ce chiffre ne peut malheureusement être comparé d'une façon précise avec ceux de 1901, dernière année pour laquelle, un rapport a été présenté, mais on peut dire cependant avec une grande certitude que l'effort individuel des mutualistes s'élève à peine à 60 0/0 des recettes annuelles. C'est également le chiffre auquel aboutit M. Levasseur dans son récent volume intitulé : *Ques-*

tions ouvrières et industrielles en France sous la 3^e République, p. 1903.

Si maintenant nous nous plaçons au point de vue exclusif de la retraite, nous pouvons dire que l'effort personnel des retraités est nul. En effet, les sociétés ont effectué en 1901, pour les retraites, un versement total de 3.713.363 fr. 39. Or, la même année, les cotisations des membres honoraires et les dons et legs reçus par les sociétés s'élevaient à 3.135.393 fr. 82. La comparaison de ces deux chiffres explique que, malgré les subventions élevées que la mutualité reçoit de toutes parts, les retraites se maintiennent à un taux très bas, oscillant, en moyenne, entre 70 et 73 francs. Tel est le bilan de la mutualité. Il n'est donc pas exagéré de dire que l'on ne peut pas compter sur elle, comme organe unique des retraites ouvrières. Aussi, M. Lefort termine-t-il ainsi, avec tristesse, le chapitre qu'il a consacré à la mutualité, dans son livre sur les retraites ouvrières :

« La mutualité n'a peut-être pas pénétré dans les couches profondes, là où elle pourrait rendre les plus grands services. Les sociétés de secours mutuels composent assurément une armée économe et prévoyante, mais ce n'est qu'une élite, les travailleurs qui vivent en famille et savent, par la prévoyance, s'assurer des ressources capables de leur permettre, pendant la maladie, d'être soignés chez eux, pendant leur vieillesse de passer leurs derniers jours près des leurs ; la masse des ouvriers, celle

qui aurait précisément besoin de recourir à la mutualité, en est encore éloignée (1). »

On peut, il est vrai, invoquer que si les pensions servies par les sociétés de secours mutuels sont aussi faibles, c'est que les cotisations qu'elles demandent sont trop peu élevées. Nous l'admettrons volontiers, mais cela prouve simplement que, malgré la réclame considérable faite par la mutualité, les adhérents ne veulent pas d'eux-mêmes verser de fortes cotisations. Il est encore une autre raison qui empêche, à l'heure actuelle, les mutualités de faire la retraite, c'est que le nombre des membres de chaque société est trop limité et qu'il leur est impossible d'organiser scientifiquement les retraites. Si donc la mutualité devait être chargée d'instituer les retraites ouvrières, elle ne pourrait elle-même aboutir à des résultats qu'en imposant l'obligation des versements. Mais alors, ses cadres craqueraient de toutes parts ; il faudrait créer des unions régionales et même une union nationale des sociétés de secours mutuels. La mutualité deviendrait alors une véritable institution d'Etat, avec un nombreux personnel ; nous ne voyons vraiment pas ce que les intéressés et la nation auraient à y gagner. Que les sociétés de secours mutuels continuent donc à jouer le rôle modeste pour lequel elles ont été créées. En dehors de la retraite, il restera encore assez de maux à soulager pour susciter les efforts des philanthropes qui se chargent gratuitement de

(1) Lefort, t. I, p. 243.

gérer ces institutions. Nous acceptons toutefois que l'on fasse, dans un but de décentralisation, une part à la mutualité dans l'organisation des retraites, mais que celle-ci se souvienne du proverbe toujours juste :

« Qui trop embrasse, mal étreint. »

II. — *Nécessité d'admettre l'obligation.*

La preuve, à notre avis, est faite que le système de la liberté subsidiée a complètement échoué. Sa conséquence logique est facile à tirer : c'est le *statu quo*. On en est toujours à la formule un peu vieillotte de l'individualisme : laissez faire. L'ouvrier gardera sa liberté et il aura pour consolation, selon l'expression de M. Bismarck, le droit de mourir de faim. Aussi, malgré l'affirmation de M. Cheysson, à la sincérité duquel tout le monde rend hommage, qu'il ne faut pas accuser « les adversaires de l'obligation d'aboutir à une négation pure et simple », nous sommes tentés de croire, qu'en général, ceux qui défendent la liberté de l'assurance, ne sont pas en réalité partisans des retraites ouvrières. La question des retraites ne se pose donc pas entre ceux qui sont partisans de la liberté et ceux qui veulent introduire le principe de l'obligation, mais ceux qui désirent voir créer des retraites et ceux qui n'en veulent pas. Comme le dit très bien M. Raoul Jay :

« L'assurance ouvrière sera obligatoire ou ne sera pas (1). »

En effet, avec le système de la liberté subsidiée — les chiffres que nous avons fournis plus haut sont probants — seuls les ouvriers à hauts salaires et les petits patrons ou artisans effectuent des versements aux caisses subsidées ; « en dehors d'une élite privilégiée, il reste des couches profondes absolument réfractaires à la prévoyance qu'elles n'ont pas voulu, su, ou pu exercer ».

Or, c'est précisément à cause de cette couche profonde d'imprévoyants et pour elle qu'on doit faire les retraites ouvrières et non pour ceux qui peuvent être eux-mêmes les artisans de leurs retraites. Il nous faut donc nous résigner à l'obligation, car elle est le seul moyen efficace d'instituer une véritable assurance des travailleurs. Elle permettra le relèvement moral de l'ouvrier en l'empêchant de tomber à l'assistance et elle améliorera la situation du vieillard dans sa famille. Jusqu'ici, en effet, le vieil ouvrier est une charge souvent très lourde pour les siens ; lorsqu'il meurt, sa mémoire reste chère, mais on regrette peu son départ, car les petits se partagent volontiers la part laissée libre par l'aïeul. Au contraire, quand le vieillard aura une retraite, loin d'être un impédimenta, il constituera souvent une aide pour sa famille et on se dévouera pour le soigner quand il sera malade. A ceux qui voudraient encore soutenir que l'obligation est incompatible

(1) Raoul Jay. — L'assurance ouvrière et la baisse nationale des retraites pour la vieillesse. (Revue politique et parlementaire avril 1905.

avec un régime de liberté, nous répondrons que l'obligation est de l'essence même de la loi et nous les prierons de réfléchir sur ce beau passage d'un discours prononcé à la Chambre des Députés par M. Lemire, et dans lequel, l'honorable abbé fait une distinction très ingénieuse, en même temps que très juste, entre les lois qui interdisent et celles qui ordonnent :

« Il y a, dit-il, deux sortes de lois : d'abord celles qui édictent une interdiction ; celles-là, il ne faut les faire que lorsqu'elles sont strictement nécessaires ; car elles risquent de diminuer la valeur humaine, la dignité de l'être humain.

« Mais à côté de ces lois qui interdisent, il y a les lois qui ordonnent. Celles-ci pourraient être en avance sur les mœurs qu'elles modifient en les améliorant. La société a le droit de faire des lois de progrès et cette loi des retraites ouvrières en est une ; elle va orienter les mœurs vers la prévoyance, elle va peser sur la prévoyance, sur la volonté des individus, afin de les amener au bien par le sacrifice. C'est pourquoi, si je reste libéral dans les lois qui restreignent, je veux être social dans celles qui aident (1) ».

(1) Séance de la Chambre des députés du 27 juin 1901, *Journal Officiel* du 22, p. 1589, 1^{re} colonne.

CHAPITRE II

DE LA CONSTITUTION DES RETRAITES DANS UN SYSTÈME D'OBLIGATION

A. — Éléments qui doivent concourir à la formation des retraites.

L'obligation étant admise, il s'agit maintenant de déterminer qui fournira les fonds nécessaires à la constitution des retraites. Différents systèmes ont été proposés : les uns demandent que l'Etat seul en fasse les frais ; les autres que ce soit uniquement l'ouvrier qui verse des cotisations et d'autres que ce soit le patron. Les plus nombreux, enfin, réclament que l'ouvrier, le patron et l'Etat collaborent dans une proportion à déterminer à l'établissement des retraites.

Le premier système qui consiste à demander à l'Etat de prendre seul à sa charge toutes les dépenses qu'occasionnera l'institution nouvelle, a tout naturellement la faveur des socialistes. Ce n'est pas, dit-on, seulement les patrons qui profitent du travail des ouvriers mais tous les

consommateurs ; il convient donc que chacun verse une obole proportionnelle à ses facultés. L'Etat prélèverait sur tous les citoyens un impôt dit de solidarité, qui servirait à payer les arrérages dus aux pensionnaires. Ceux-ci auraient un titre sur l'Etat analogue à celui que possèdent les fonctionnaires retraités.

On peut dire de ce système qu'il constitue une solution élégante du problème. Le principe étant admis et l'impôt convenablement établi, pas de difficultés de placements de capitaux, plus besoin des calculs compliqués des actuaires. Ce système attire par sa simplicité et c'est celui qui plairait le mieux à la masse, mais il a un défaut, malheureusement très grave, c'est qu'il est, à l'heure actuelle, irréalisable. Nos finances, comme d'ailleurs celles des autres Etats, sont incapables de supporter une pareille charge. On estime, en effet, à 2.500.000, le nombre des travailleurs qui seront inscrits sur les registres de la Dette nationale ; or, comme on ne peut leur offrir moins de 360 fr. par an, cela correspondrait à une dépense annuelle de 900 millions environ. D'un autre côté, si l'Etat consentait de pareils sacrifices en faveur des seuls ouvriers, ce serait une véritable injustice, car on ne pourrait trouver aucune bonne raison pour refuser une retraite identique aux petits paysans, commerçants et artisans qui sont généralement plus intéressants que les ouvriers. On découragerait une des parties les plus vigoureuses de la nation qui cumule à la fois les charges et les risques des ouvriers et des patrons sans pouvoir en escompter les

bénéfices. Avec ce nouvel accroissement du nombre des pensionnés, la dépense augmenterait d'un tiers et s'élèverait à plus d'un milliard 200 millions. L'énoncé seul de ce chiffre dispense de tout commentaire : aucun budget européen n'est capable de supporter un pareil fardeau.

Ce mode d'institution des retraites n'est d'ailleurs pas sans soulever de vives critiques d'ordre général et qui sont, en somme, très fondées. On peut prétendre, en effet, à juste titre, malgré les distinguo un peu subtils de M. Mirman, que ce système d'assurances par l'Etat n'est pas de l'assurance, mais de l'assistance. Que ce soit le système de l'avenir, si une nouvelle évolution économique se produit et si l'on arrive à un mode de production coopérative ou collectiviste, il ne nous convient pas de le discuter ici, notre tâche se bornant à examiner les systèmes qui ont chance d'aboutir dans notre état économique.

Quant au système qui impose aux patrons seuls des versements obligatoires, il est repoussé non seulement par les employeurs, ce qui va de soi, mais encore par les ouvriers eux-mêmes. Ceux-ci craignent, en effet, d'être les premières victimes de l'accroissement de charges imposé à l'industrie et au commerce, soit qu'un grand nombre de patrons ne puissent supporter une augmentation aussi considérable de leurs frais généraux, soit qu'ils essayent de se décharger de ces dépenses en réduisant les salaires. Les ouvriers ont, cette fois, aperçu la solidarité qui les unit à leurs employeurs et ils se sont rendu compte que la ruine des patrons entraînerait fatalement la leur.

Nous ne nous attarderons pas non plus à étudier le système basé sur les versements uniques des ouvriers — mode normal dans le régime de la liberté subsidiée, — mais qui ne trouve aucun défenseur parmi les partisans de l'obligation. Nous arrivons donc à l'étude du système qui a obtenu la majorité des suffrages et qui consiste à demander à l'ouvrier, au patron et à l'Etat de collaborer à la formation de la retraite.

Il paraît tout d'abord évident que l'ouvrier doit être le premier artisan de sa retraite. On a soutenu, il est vrai, que le salaire du travailleur ne lui permettait, en général, que de vivre et d'entretenir sa famille. L'ouvrier, a-t-on dit, ne peut prélever, sur les ressources modiques provenant de son travail, les sommes nécessaires pour s'assurer une retraite. C'est là une affirmation un peu risquée. Il suffit, en effet, d'examiner le taux des salaires pour se rendre compte que la plupart des salariés peuvent payer la quote part qu'on leur demande dans les différents projets déposés jusqu'ici au Parlement. Envisageons, à ce point de vue, les salaires les plus extrêmes, ceux des ouvriers manuels parisiens (1) et ceux des ouvriers agricoles. Il ne paraît douteux pour personne que les salaires des ouvriers parisiens ne soient, en général, capables de supporter une retenue. Ces ouvriers gagnent

(1) Nous laissons volontairement de côté, dans cette discussion, les employés qui, bien qu'ayant des salaires inférieurs à ceux des ouvriers, admettent volontiers, par suite d'une éducation différente, la nécessité d'assurer leurs vieux jours.

de 5 à 10 francs par jour ; leur quote part dans la retraite, étant de 20/0 de leurs salaires, ne représente que 10 centimes par jour pour les salaires de 5 francs, et 20 centimes pour ceux de 10 francs. Il suffirait donc, pour qu'ils puissent verser leurs cotisations, qu'ils se privent d'une consommation chez le marchand de vins. Est-ce donc là un sacrifice au-dessus de leurs forces ? Nous ne le croyons pas ; leur santé n'en souffrira pas et leur situation matérielle et morale ne s'en trouvera pas diminuée. Voyons maintenant le cas de l'ouvrier agricole ; il touche généralement, compris la nourriture, un salaire de 500 à 700 francs par an. Soutiendra-t-on que, sur ce salaire, il soit impossible de prélever annuellement la modique somme de 10 à 14 francs ? On peut donc dire, en résumé, qu'à part les femmes qui touchent des salaires tout à fait insuffisants et certains ouvriers mal doués, les travailleurs peuvent, en général, subir une retenue sur leurs salaires. Quant à ceux qui seront dans l'impossibilité de le faire, il n'y a pas d'autre ressource pour eux que l'assistance.

Si l'obligation imposée aux ouvriers se justifie, le versement patronal se comprend aussi très facilement. On a souvent comparé l'ouvrier à une machine et on a dit — c'est une formule qui paraît un peu pédantesque et faussement scientifique — : le patron est tenu d'amortir le capital représentatif de son outillage, pourquoi ne pas l'astreindre aussi à amortir le capital humain qu'il emploie. Cette idée, juste en elle-même, devrait, semble-t-il, nous obliger à admettre que le patron seul doit être tenu

de faire les frais de cet amortissement. Nous n'allons cependant pas jusqu'à cette conséquence extrême, c'est que, en effet, la comparaison dont il s'agit ne doit pas être prise au pied de la lettre, c'est qu'elle est, avant tout, une façon imagée de présenter un fait exact. Il faut tenir compte, de ce fait que les machines sont un capital inerte, alors que l'ouvrier est un capital vivant et doué d'intelligence, et on comprend qu'il puisse réfléchir aux conséquences que l'âge entraînera pour lui et se préserver contre la vieillesse, vicissitude qui n'a rien d'imprévu. C'est pourquoi il nous paraît équitable que l'ouvrier lui-même contribue à l'amortissement de sa force de travail de façon que les revenus qui lui proviendront de sa pension viennent compenser, en partie, ceux que l'usage de ses muscles ou de son cerveau ne pourra plus lui fournir.

Comment, maintenant, expliquer l'intervention de l'Etat ? Si nous voulions traiter à fond cette question, il nous faudrait entrer dans de longs développements sur le droit général d'intervention de l'Etat, dans ce qu'on a coutume d'appeler le domaine du contrat. Qu'il nous suffise de remarquer que la question que nous étudions n'est qu'un des nombreux terrains sur lesquels se livre la lutte entre les individualistes et ceux que, d'une façon générale, on nomme les socialistes d'Etat et qu'il serait plus exact de désigner sous le nom d'interventionnistes. La vraie raison qui, à notre avis, justifie l'intervention de l'Etat, c'est qu'en matière sociale, l'Etat joue un rôle d'initiateur et qu'il est souvent obligé, pour remplir ce

rôle, de donner non-seulement un encouragement aux œuvres dont il désire voir la création et le développement, mais encore d'employer la contrainte qui, au bout de peu de temps, sera très facilement acceptée par les intéressés. Nous avons suffisamment démontré dans les pages précédentes la nécessité pour l'Etat d'obliger les travailleurs à se constituer une retraite, il nous reste à montrer que son aide pécuniaire est nécessaire pour la réussite de son entreprise. Elle est surtout indispensable dans les premières années qui suivent la mise en application de la loi des retraites, pendant ce qu'on a coutume d'appeler la période transitoire. La masse de la nation n'est pas, en effet, suffisamment éclairée pour comprendre qu'une réforme qui ne produirait ses effets que dans 40 ans, serait véritablement une réforme ; pour passionner le peuple pour une idée, il faut que celle-ci se présente sous une forme tangible. Or, la meilleure façon de faire voir aux ouvriers les effets heureux de l'institution des retraites, c'est de leur donner, en petit, un exemple des résultats que fournira la réforme quand elle aura atteint son complet développement. De cet exemple, c'est l'Etat qui en fera les frais, en accordant, pendant la période transitoire d'application de la loi, des retraites aux ouvriers qui n'ont effectué aucun versement préalable. Ces retraites, d'abord minimales, iront en augmentant au fur et à mesure que l'on se rapprochera du moment où la loi sera près d'atteindre son plein effet ; cette hausse constante de la quotité des pensions sera le plus précieux encouragement

pour les travailleurs et la démonstration la plus tangible de l'utilité des prélèvements subis sur leurs salaires.

Il est enfin une autre raison qui est, à notre avis, des plus importantes, c'est que l'Etat a intérêt à subventionner l'assurance, car ce qu'il dépensera ainsi, il l'économisera d'un autre côté. Si les charges de l'assurance s'accroissent celles de l'assistance diminuent (1). On a contesté ce fait et on a cité l'exemple de l'Allemagne qui a vu grandir à la fois ses dépenses d'assurance et d'assistance. Sans doute, si l'on examine les dépenses brutes d'assistance, en Allemagne, on s'aperçoit que leur montant a progressé, mais cela ne prouve pas que ces dépenses ne seraient pas encore plus élevées sans la loi d'assurance ; mais surtout cette remarque provient d'un examen trop superficiel des statistiques ; pour que l'objection ait une portée, il eut fallu tenir compte de la population et montrer qu'à population égale, les sommes consacrées à l'assistance ont augmenté. Or, ceci reste à prouver.

Il ne faut également pas oublier que l'organisation de l'assurance est un moyen de relever moralement l'ouvrier. Quelques-uns prétendent, il est vrai, que du moment où

(1) Dans le même sens, M. Guieysse : « Certes, il faut développer l'esprit d'initiative, mais s'il ne produit rien ou presque rien, même stimulé, c'est à la société d'agir avec énergie, car en défendant les individus isolés, sans lien entre eux ou sans moyen d'en créer, la société se défend elle-même contre les conséquences de l'imprévoyance ou de l'indifférence » (Séance de la Chambre des Députés du 4 juin 1901, *Journal Officiel*, p. 1244).

l'ouvrier sera certain de trouver des secours au titre de l'assistance, il s'efforcera d'échapper au versement de ses cotisations. C'est, à notre sens, mal connaître le monde ouvrier que de lui prêter de pareils sentiments et que de laisser croire que le travailleur n'est pas humilié de tendre la main, même quand l'assistance est devenue, comme aujourd'hui, un droit.

Nous admettrons volontiers, et tous nos raisonnements antérieurs ont tendu à le prouver, que l'ouvrier est, par nature, imprévoyant. Si donc on l'abandonne à ses propres forces, il ne fera pas d'effort pour s'assurer, mais ce sera par insouciance et non par calcul. Ce n'est qu'à la fin de son existence, quand, usé par un labeur souvent pénible, l'outil lui tombe des mains qu'il s'aperçoit — un peu tard — qu'il va devenir un client de l'assistance publique et c'est avec un serrement de cœur qu'il rédige sa demande de secours.

Il nous paraît donc suffisamment démontré que le triple effort combiné de l'ouvrier, du patron et de l'Etat est justifié et que lui seul peut permettre l'organisation des retraites. Nous convenons volontiers qu'il eut été préférable que l'ouvrier fût le seul artisan de sa retraite et qu'il pût considérer sa modeste pension comme l'unique résultat de son effort personnel, mais il faut prendre l'ouvrier et sa situation actuelle tels qu'ils sont ; il faut considérer le travailleur avec ses qualités et ses défauts et ne pas attendre, pour améliorer sa situation, qu'il soit devenu un homme parfait. Il ne faut pas lui demander de

réunir un grand nombre de qualités qui ne sont l'apanage que de bien peu de gens.

Il nous reste maintenant à déterminer quelle sera la part de l'ouvrier, du patron et de l'Etat dans leur œuvre collective. Notre intention n'est pas de nous étendre sur cette question, cependant si importante; les limites de cette introduction ne nous le permettent pas mais nous voudrions cependant, en quelques mots, résumer notre pensée sur ce point.

B. — Quote part de l'ouvrier, du patron et de l'Etat dans la constitution de la retraite.

On admet généralement que la part de l'ouvrier et celle du patron doivent être égales et que le patron est tenu de faire lui-même le prélèvement légal sur les salaires de ses ouvriers; il est donc facile de traiter dans un même paragraphe la cotisation patronale et la cotisation ouvrière. Des deux systèmes proposés en France en 1901 et en 1905, aucun ne nous paraît satisfaisant. En 1901, le projet discuté par la Chambre des Députés répartissait les ouvriers en trois catégories d'après le montant de leurs salaires et imposait pour chacune de ces classes une cotisation fixe : les ouvriers gagnant moins de 2 francs par jour devaient verser 0,05 par jour, ceux ayant des salaires variant de 2 à 5 francs auraient subi un prélèvement de 10 centimes

et ceux touchant plus de 5 francs devaient être astreints à une cotisation de 15 centimes (1). Quant aux patrons, ils devaient effectuer des versements égaux à ceux des ouvriers. Ce mode de prélèvement des cotisations fit l'objet de vives critiques ; nous ne relevons que la plus importante : ce système, a-t-on dit, manque de proportionnalité. Il est, en effet, beaucoup plus difficile à un ouvrier ayant un salaire de 2 francs de verser 5 centimes qu'à un ouvrier gagnant 5 francs et au-dessus de prélever 15 centimes sur son salaire. Pour le premier, sa charge correspondait à 3 0/0 de son salaire, et pour le second seulement à 2,50 0/0. Cette critique qui fut faite au projet de 1901 engagea les promoteurs de l'idée des retraites à chercher un autre mode de prélèvement. MM. Millerand et Guieysse, en imposant, dans leur projet de 1902, discuté et adopté à la Chambre des Députés en 1905, un prélèvement uniforme de 2 0/0 sur les salaires auquel correspondait un versement égal des patrons, paraissent avoir évité l'objection précédente. Leur système n'en présente pas moins un grave défaut : celui de favoriser les ouvriers à hauts salaires. On a eu raison, sans doute, de dire qu'à l'effort de l'ouvrier devait correspondre un effort égal du patron, mais il ne fallait pas assimiler les mots « effort égal » aux mots « cotisations égales ». Nous voudrions à ce sujet défendre avec des arguments qui nous paraissent

(1) C'est en somme une copie du système allemand, sauf qu'en Allemagne il y a cinq classes de salaires.

décisifs la thèse soutenue, un trop peu hâtivement, par M. Imbert à la page 204 de son livre et dont l'idée maîtresse est la suivante : c'est aux plus misérables qu'il faut venir en aide et contrairement aux idées généralement reçues, les versements patronaux, au lieu d'être égaux aux salaires des ouvriers, doivent être inversement proportionnels à ces salaires. M. Imbert ne paraît avoir vu au système qui préconise les cotisations patronales et ouvrières égales qu'un seul défaut, celui de favoriser les travailleurs qui ont les plus hauts salaires et il paraît résumer sa critique en disant : « on ne vient en aide qu'aux riches ». Un pareil résultat va sans aucun doute à l'encontre d'un système qui a pour bases, d'une part l'obligation, d'autre part, l'encouragement, l'aide matérielle de l'Etat. Quel but, en effet, poursuit-on et doit-on poursuivre dans une semblable conception de la retraite ouvrière ? Exclusivement d'assurer aux ouvriers vieilliss ou usés les ressources nécessaires pour qu'ils ne tombent à la charge ni de leurs familles, ni de la communauté. Il est donc difficile d'admettre qu'avec les deniers publics, qui sont les deniers de tous, on constitue un véritable privilège au profit des salariés qui peuvent eux-mêmes faire œuvre de prévoyance. Mais, ce n'est pas le seul argument que l'on puisse faire valoir contre le système de la proportionnalité : ce système a en outre le double inconvénient, d'abord d'empêcher une hausse ultérieure des salaires, et en outre, de frapper et de décourager les bons patrons. Plaçons-nous dans l'hypothèse où, par suite de

circonstances favorables, une hausse des salaires pourrait avoir lieu, quel raisonnement le patron va-t-il tenir ? Si j'élève les salaires, se dira-t-il, je vais grever mon budget non seulement du montant de l'augmentation même des salaires mais encore du montant du prélèvement supplémentaire pour la retraite. Placé en face de cette double hausse de ses frais généraux, il s'abstiendra.

L'autre conséquence de ce système, c'est qu'il frappe les meilleurs patrons. En effet, plus un employeur paye cher ses ouvriers, plus ses charges dans la constitution des retraites sont élevées. Son intérêt surtout, par suite de la concurrence que lui feront les mauvais patrons, le poussera à faire comme ses concurrents et à réduire ses salaires aussi bas que possible.

Tout change si l'on admet que le versement du patron sera inversement proportionnel au salaire de l'ouvrier. Il n'hésitera plus à augmenter les salaires, puisque toute hausse de ceux-ci aura pour effet de diminuer *proportionnellement* sa part dans le service des retraites. Ainsi, il ne sera pas dupe de l'amélioration qu'il aura accordée à ses collaborateurs. Par contre, les patrons qui ne donnent que de bas salaires se verront obligés de contribuer dans une plus large part au service de la retraite. N'est-ce pas justice ? Il ne paraît pas en effet, téméraire de dire que les patrons qui offrent des salaires inférieurs aux salaires normaux exploitent les ouvriers ; cela est surtout vrai pour les ouvrières qui, le plus souvent, ne touchent que des salaires de famine. Ceux qui voudraient s'en assurer

n'auraient qu'à se reporter aux beaux livres de M. Ch. Benoist, *L'ouvrière à l'aiguille* et de M. le Comte d'Haussonville, *Misères et salaires des femmes*. Ils pourraient également consulter l'enquête faite par l'Office du Travail sur le travail à domicile et ils verraient combien la sécheresse des chiffres de cette publication est éloquente. C'est donc l'équité même que de surcharger ces hommes qui emploient des salariés en leur donnant comme rémunération de leur travail un prix inférieur à ce qui est nécessaire pour avoir, selon l'heureuse expression de M. Raoul Jay, une *vie humaine*.

On nous objectera, sans doute, que ce système qui consiste à imposer à l'ouvrier un prélèvement progressif sur son salaire peut être l'objet de critiques analogues à celles qui ont été adressées au système préconisé en France en 1901 et qui avait réparti les ouvriers en trois classes. Nous répondrons que si le tarif proposé en 1901 présentait en effet l'inconvénient d'établir des démarcations trop accusées entre les différentes catégories, le système de pourcentage que nous proposons est infiniment plus souple et permet d'établir un grand nombre de catégories. On lui reproche également d'être trop compliqué, de nécessiter la création de véritables barèmes. Ce sont là des critiques qui ne portent pas ; l'instruction des patrons et des ouvriers est suffisamment étendue pour qu'ils puissent se livrer à ces modestes calculs. Il ne faut d'ailleurs pas se dissimuler que, quel que soit le système adopté, on se heurtera à des difficultés beaucoup plus grandes que celles

d'ordre arithmétique. On pourrait donc, à notre avis, décider qu'une cotisation globale correspondant à 4 0/0 du salaire serait versée au compte de chaque ouvrier, mais que, dans ce versement, la part de l'ouvrier devrait aller en augmentant avec son salaire, alors que la quote part du patron diminuerait à mesure que le salaire serait plus élevé.

Ces longues considérations nous permettront de traiter très brièvement la question de savoir sous quelle forme l'Etat, en temps normal (c'est-à-dire en laissant de côté la période transitoire) doit apporter son concours à l'œuvre des retraites. Nous adopterons, en effet, le même principe que pour les cotisations patronales ; l'Etat, dirons-nous, doit uniquement venir en aide aux incapables et laisser les autres se constituer, par leurs propres moyens, une assurance contre la vieillesse. En nous plaçant à ce point de vue nous examinerons successivement, mais rapidement, le mode d'intervention de l'Etat en ce qui concerne d'abord les rentes de vieillesse et ensuite les rentes d'invalidité.

Relativement aux pensions de vieillesse, quatre systèmes ont été proposés :

- 1° La garantie d'un taux de capitalisation fixe ;
- 2° La majoration fixe venant s'ajouter à toutes les rentes quel que soit leur montant ;
- 3° La majoration proportionnelle aux versements effectués ;

4° La majoration des pensions n'atteignant pas un chiffre déterminé.

Le premier système est celui préconisé par la Commission de 1900 sous l'inspiration du ministre des Finances.

Son unique avantage est de prémunir les assurés contre une baisse possible du taux de l'intérêt et de pouvoir affirmer aux assujettis qu'à un versement *annuel* d'une somme déterminée, correspondra, à l'âge d'entrée en jouissance de la pension, une rente viagère également déterminée. C'est évidemment une promesse que l'on ne peut pas faire s'il n'y a pas de garantie du taux de l'intérêt, puisque le taux de capitalisation des versements variera chaque année avec le taux moyen du revenu que la Caisse des retraites aura retiré de ses placements.

Ce système a été l'objet d'une double critique ; on a dit : si le taux actuel de l'intérêt se maintient, l'aide de l'Etat sera illusoire ; si, au contraire, il vient à diminuer, il entraînera pour les budgets futurs une charge considérable, dont il est impossible de chiffrer à l'avance le montant.

Quant à nous, nous repoussons ce système non seulement à cause des aléas qu'il oblige à courir, mais encore et surtout parce qu'avec ce mode de cotisation, l'effort de l'Etat sera nul. On s'est, à notre avis, laissé hypnotiser, en 1901, par la baisse graduelle du taux de l'intérêt qui se manifestait depuis plusieurs années ; des économistes qui passent pour être des plus sérieux, affirmaient, en effet, à cette époque, que l'intérêt tomberait, dans un avenir

peu éloigné à 1 0/0 et même à 0,50 0/0. Sans vouloir entrer dans la discussion des causes de la baisse de l'intérêt et sans avoir la prétention de prédire l'avenir du taux des placements, il nous semble qu'une étude historique de cette question aurait empêché ces auteurs de tomber dans une semblable exagération. La baisse générale du prix d'achat de toutes les valeurs — qu'on ne peut sans parti pris imputer exclusivement à des causes politiques ou à une cause économique comme la spéculation sur les cuivres — et la crise monétaire que subissent actuellement les Etats-Unis prouvent combien les prophètes économiques étaient dans l'erreur relativement à la diminution progressive du taux de l'intérêt.

Quant aux deux systèmes des majorations fixes et des majorations proportionnelles, ils ne retiendront pas longtemps notre attention. Ils présentent l'un et l'autre à nos yeux un vice capital : ils ne tiennent aucun compte de la situation de l'assuré. Le premier, en effet, améliore autant la situation de ceux qui ont pu effectuer des versements élevés que de ceux qui n'ont pas eu cette possibilité et le second favorise les ouvriers qui ont déjà la meilleure situation au point de la rémunération de leur travail. Les critiques que nous avons adressées à la cotisation proportionnelle des patrons s'appliquent donc également à ce système ; aussi nous n'insistons pas et nous passons à l'examen du 4^e système qui consiste à majorer les pensions obtenues par les versements patronaux et ouvriers jusqu'à concurrence d'une somme déterminée par la loi.

somme strictement nécessaire pour assurer à l'ouvrier usé un minimum d'existence. C'est le système qui a été adopté par la Chambre des Députés, en 1905, et c'est le plus logique puisqu'il vient en aide seulement aux plus malheureux. On a, il est vrai, soutenu que ce système favoriserait les surenchères, que dans un Etat démocratique, il fallait compter sur l'influence des masses qui demanderont le relèvement du taux minimum fixé par la loi. Vous admettez, a-t-on dit, qu'aucune pension ne sera inférieure à 360 francs : qui vous assure que demain vous ne serez pas obligé d'en élever le montant à 720 francs ? On conviendra qu'il s'agit là d'une critique à laquelle il est bien difficile de répondre, car si elle était exacte, ce serait la condamnation du régime parlementaire et des gouvernements démocratiques. C'est un reproche que l'on pourrait d'ailleurs adresser à presque toutes les dispositions de la loi. Il serait, par exemple, aussi facile de soutenir que le fait d'admettre la participation des patrons à la constitution des retraites conduira fatalement à une augmentation progressive de leur quote part.

Ce système que nous préconisons pour les retraites de vieillesse doit, à notre avis, être également adopté pour les retraites d'invalidité. Tout assuré qui deviendra invalide, après avoir versé un certain nombre de cotisations, verra sa pension majorée soit uniquement par l'Etat, soit conjointement par l'Etat, le département et la commune, si le montant de la rente à laquelle ses seuls versements lui donnent droit n'atteint pas un certain chiffre considéré

comme suffisant pour assurer son existence. Il est évident, sans que nous y insistions, que la modalité adoptée pour les rentes de vieillesse doit être également, en principe tout au moins, préférée pour les rentes d'invalidité.

Nous terminerons l'étude de cette question par cette simple remarque, qu'en France il devra y avoir une corrélation très étroite entre la loi du 14 juillet 1905 sur l'assistance obligatoire aux vieillards, infirmes et incurables et la loi sur les retraites, pour éviter que ceux qui n'ont versé aucune cotisation soient aussi bien traités que ceux qui en ont effectuées. Il ne faut pas que les lois d'assurance et d'assistance constituent des encouragements à la paresse.

Nous voici maintenant logiquement conduits à nous demander quels seront les bénéficiaires de cette loi des retraites. Notre intention n'est pas de discuter cette question ni de déterminer le montant probable des ayants droit, nous dirons simplement qu'à notre avis, la loi devrait être aussi large que possible. Le système qui aurait notre préférence serait le suivant : Tous les salariés devraient être astreints à des versements pour les retraites ; quant aux artisans, aux petits cultivateurs et petits commerçants, l'assurance serait pour eux facultative. Sans doute, le nombre des bénéficiaires serait très élevé (15 à 16 millions environ) mais il y aurait une véritable injustice à ne rendre la loi applicable, comme certains le voudraient, qu'aux seuls ouvriers de l'industrie. Ce mode de procéder serait d'ailleurs le meilleur moyen pour finir de

dépeupler les campagnes. Les charges financières d'un pareil système seraient sans doute très lourdes, mais il nous semble que si les plus-values normales des budgets qui s'élèvent fréquemment à 100 millions par an, au lieu d'être dissipées en crédits supplémentaires peu justifiés, étaient employées à amorcer la réforme, la question des retraites serait facilement résolue.

Il ne rentre pas dans le cadre de notre étude, d'évaluer ces charges qui, d'ailleurs, varient considérablement d'après les dispositions de chaque projet : c'est là un domaine réservé aux actuaires.

Notre seule ambition, comme d'ailleurs l'indique le titre de notre travail, est de nous limiter à l'étude de l'organisation financière des retraites ouvrières, c'est-à-dire à l'examen des questions si complexes de la répartition et de la capitalisation et de l'emploi des fonds dans un système de capitalisation.

DEUXIÈME PARTIE

Répartition et capitalisation.

CHAPITRE PREMIER

FONCTIONNEMENT D'UNE CAISSE DE RETRAITES

L'organisation financière d'une Caisse de Retraites est certes la question la plus délicate qu'on ait à traiter, lorsqu'on examine le problème des retraites ouvrières. « C'en est le point vif, pour ne pas dire le point douloureux », suivant les expressions de M. Charles Benoist (1). Aussi les controverses auxquelles cette question a donné lieu sont-elles innombrables.

Il n'est personne, en effet, qui se soit quelque peu occupé

(1) Chambre des Députés, 1^{re} séance du 21 février 1906. *Journal Officiel* du 22 février, p. 903.

d'assurer aux travailleurs une rente viagère sans envisager le côté financier du problème et sans prendre parti dans un sens ou dans l'autre. Les législateurs, les financiers, les économistes, les actuaires, tous ceux qui ont étudié la question, ont opposé les unes aux autres des solutions étayées par des arguments qui, souvent, n'étaient pas sans valeur.

Le débat est d'ailleurs loin d'être clair. Il repose sur des considérations techniques que beaucoup de personnes n'ont pas voulu se donner la peine d'approfondir ; cependant il est nécessaire de bien posséder les éléments de la question pour pouvoir en saisir clairement les multiples aspects. Nous allons essayer de les exposer ici d'une façon aussi simple que possible, en ne faisant appel qu'à des notions de mathématiques tout à fait élémentaires. Nous serons forcés, pour cela, d'employer de nombreux chiffres, mais nous éviterons complètement les formules algébriques, ce sera là notre excuse. Les actuaires nous reprocheront peut-être l'insuffisance de généralité dans nos raisonnements, mais les économistes et les financiers, malgré l'aridité qu'ils trouveront à lire ces quelques pages, ne nous en voudront probablement pas d'avoir tenté de soulever un coin du voile qui cache aux profanes le sens des symboles actuariels.

Le rôle d'une Caisse de retraites consiste évidemment à recevoir des primes ou cotisations et à payer en retour des arrérages de pensions. Suivant qu'elle applique immédiatement ses ressources au paiement de ses dépenses ou

qu'elle les conserve en vue d'un emploi ultérieur, elle fonctionne suivant l'un ou l'autre des deux systèmes appelés répartition et capitalisation.

§ I. — *Examen technique du système de la répartition.*

Dans la répartition, la caisse reçoit des cotisants des sommes qu'elle partage entre tous les pensionnaires aussitôt après les avoir encaissées. Ainsi, s'il est entendu que tous les ouvriers de 25 à 59 ans verseront chacun 1 franc par an, la Caisse recevra autant de francs qu'il y a d'individus qui ont dépassé leur 25^e année, mais qui n'ont pas encore atteint leur 60^e elle comptera ensuite combien il y a d'anciens ouvriers de 60 ans et plus se trouvant dans les conditions pour toucher la pension et une simple division lui donnera la part de chacun d'eux. Inversement, au lieu de fixer *a priori* la part à réclamer de chaque cotisant, elle peut commencer par fixer la pension à verser à chaque bénéficiaire; elle détermine alors, en premier lieu, le montant de ses dépenses annuelles et elle règle, d'après ce chiffre, le montant de ses recettes. Le quotient du total des pensions par le nombre des cotisants indique quelle est la somme à exiger de chacun d'eux.

Comme les nombres respectifs de cotisants et de pen-

sionnés ne sont pas toujours dans la même proportion, le montant de la pension ou celui de la contribution, suivant le cas, change d'une année à l'autre. Dans le premier cas, c'est celui de la pension qui subit des fluctuations, dans le second, c'est celui de la contribution. Mais dans l'un comme dans l'autre, la situation de la Caisse de retraites est liquidée à la fin de chaque exercice : théoriquement, elle répartit toutes les sommes qu'elle reçoit, elle ne conserve rien par devers elle.

Pour examiner d'un peu plus près le mécanisme de la répartition, supposons, comme nous venons déjà de le faire, que la Caisse reçoive des cotisations d'individus âgés de 25 à 59 ans et qu'elle paie des pensions que l'on supposera fixées au chiffre de 100 francs à ceux qui ont atteint ou dépassé leur 60^e année. Cette clientèle se répartira entre les différents âges suivant des proportions que nous ne connaissons pas et qui pourront d'ailleurs varier suivant les époques considérées, mais, pour plus de simplicité, nous admettrons que ces proportions seront toujours les mêmes et qu'elles seront celles indiquées par la table de mortalité de la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse, dite table C. R. (1), et nous supposerons que les effectifs à chaque âge sont ceux mêmes indiqués par la table.

Celle-ci montre, d'une part, que sur 100.000 individus

(1) Rapport de M. Guieysse du 22 novembre 1904. Chambre des Députés, n° 2083, *Journal Officiel* du 19 décembre 1904, p. 1230, tableau n° 1.

de 3 ans, 88.918 seulement atteignent l'âge de 25 ans et 59.093 celui de 60 ans — d'autre part, qu'à un semblable groupe correspond une population de 3.590.717 individus de 25 ans et au-dessus et 896.618 individus de 60 ans et plus. La clientèle de l'établissement de retraite considéré se compose d'un nombre de cotisants égal à la différence entre les deux chiffres de 3.590.717 et 896.618. puisque cette différence représente précisément la population de 25 à 59 ans; elle s'élève donc à 2.694.099 têtes.

Cette population restera constamment fixée au même chiffre, car nous ferons deux hypothèses. Tout d'abord, nous supposerons que la Caisse de retraites recrute tous les ans le même nombre de nouveaux adhérents et que ceux-ci sont tous du même âge, soit l'âge initial, 25 ans; il y aura donc, d'après les suppositions déjà faites, 88.918 entrées annuelles (nombre de vivants à 25 ans indiqué par la table). Ensuite, nous admettrons que les départs ne se produisent que par suite de décès ou d'admissions à la retraite. Le nombre total des décès qui, dans une année, frappent les 2.694.099 individus de 25 à 59 ans révolus est évidemment fourni par la différence entre les effectifs de 25 et de 60 ans, cette différence est de 29.825. Quant au nombre des admissions à la retraite, c'est celui des individus atteignant l'âge de 60 ans, soit 59.093. La somme de ces deux chiffres reproduit bien 88.918, nombre supposé des admissions annuelles.

Voyons maintenant comment va fonctionner cette caisse

qui, au début, ne comprend que des individus âgés de plus de 25 ans, mais de moins de 60 ans.

Il n'y a tout d'abord aucun pensionnaire, mais dès la fin de la première année, 59.093 individus vont avoir atteint l'âge de 60 ans. La caisse de retraites devra servir à chacun d'eux 100 francs de pension, soit une dépense de 5.909.300 francs, qui devra être payée par les 2.694.099 cotisants. Il y aura, en effet, 2.694.099 cotisants, puisqu'au moment même où 59.093 individus atteindront 60 ans, il entrera 88.918 nouveaux adhérents, la part de chaque cotisant sera :

$$\frac{5.909.300}{2.694.099} = 2^{\text{re}}, 193.$$

L'année suivante, il restera 57.552 individus parmi les pensionnés de la première année, mais il y aura encore 59.093 nouveaux pensionnés, de sorte que l'effectif total sera 116.645 individus. La dépense totale de la deuxième année sera donc de 11.664.500 francs et la part de chaque cotisant de :

$$\frac{11.664.500}{2.694.099} = 4^{\text{re}}, 33,$$

et ainsi de suite, jusqu'à la fin de la 43^e année où l'effectif des pensionnaires a atteint le chiffre constant de 896.618. Il se trouve alors composé d'individus de tous âges, depuis 60 ans jusqu'à l'âge limite de 102 ans, et en nombre indiqué par la table de mortalité. À partir de ce moment,

les admissions à la retraite de chaque année compenseront exactement les départs provenant des décès.

La dépense annuelle restera fixée au chiffre de 89.661.800 francs et la quote part de chacun des cotisants à :

$$\frac{89.661.800}{2.694,099} = 33,281.$$

Dans ce système, la cotisation nécessaire pour assurer une retraite annuelle de 100 francs, croît donc dans l'espace de 43 ans de 2 fr. 193 à 33 fr. 281, chiffre auquel elle reste alors indéfiniment fixée.

Elle parcourt les étapes retracées dans le tableau suivant :

1 ^{re} année	2.193	23 ^e année	31.553
2 ^e »	4.330	24 ^e »	31.924
3 ^e »	6.406	25 ^e »	32.231
4 ^e »	8.421	26 ^e »	32.481
5 ^e »	10.372	27 ^e »	32.681
6 ^e »	12.255	28 ^e »	32.838
7 ^e »	14.068	29 ^e »	32.959
8 ^e »	15.807	30 ^e «	33.051
9 ^e »	17.470	31 ^e »	33.119
10 ^e »	19.053	32 ^e »	33.169
11 ^e »	20.553	33 ^e »	33.205
12 ^e »	21.967	34 ^e »	33.231
13 ^e »	23.293	35 ^e »	33.248
14 ^e »	24.528	36 ^e »	33.261
15 ^e »	25.671	37 ^e »	33.268
16 ^e »	26.721	38 ^e »	33.274
17 ^e »	27.677	39 ^e »	33.277
18 ^e »	28.541	40 ^e »	33.279
19 ^e »	29.313	41 ^e »	33.280
20 ^e »	29.997	42 ^e »	33.281
21 ^e »	30.595	suivantes	33.281
22 ^e »	31.112		

Si, dès le début, la Caisse de retraites s'était trouvée en face d'une population complète de rentiers, c'est-à-dire si elle avait eu à payer des pensions à tous les individus âgés de 60 ans et plus, comme il arrive lorsqu'il s'agit d'établir une Caisse nationale de retraites ouvrières, elle aurait eu à faire face, dès la première année, à une dépense de 89.661.800 francs et la cotisation aurait été de 33 fr. 281 ; elle n'aurait plus jamais varié.

Le système de la répartition est surtout employé dans les assurances publiques. On en trouve des exemples en Allemagne et en Autriche, dans les assurances contre les accidents du travail ou contre l'invalidité et la vieillesse. Mais le plus bel exemple que l'on puisse citer est celui fourni par la loi du 9 juin 1853, relative aux pensions des fonctionnaires de l'Etat français. C'est une application de la répartition dans toute sa pureté : des retenues proportionnelles aux traitements sont imposées aux fonctionnaires en activité de service et versées au budget de l'Etat. Elles servent, en principe, au paiement des pensions promises, mais comme elles sont loin d'être suffisantes, la différence est parfaite au moyen des ressources générales du budget.

Dans les assurances privées, on ne rencontre guère d'application du système de la répartition. A notre connaissance, il n'en existe pas dans les institutions d'assurance de rentes viagères. Par contre, les assurances au décès en offrent quelques exemples. En Allemagne et en Suisse, les sociétés dites « Frankenvereine » ou « Fran-

kenkassen » et dans les pays anglo-saxons, les sociétés dites « Assessment » fonctionnent d'après le système de la répartition, appelé, en Amérique, sous le nom de système du « pass the hat » ou « de collecte au chapeau ».

Les sociétés dont il s'agit ont, le plus souvent, en vue l'assurance d'une somme au décès. Elles se composent d'un certain nombre d'individus qui s'engagent à verser, lors de chaque décès, une somme fixe qui est généralement de un franc ; cette somme est attribuée aux ayants droit du décédé. La somme assurée ne peut être déterminée à l'avance ; elle varie en raison de l'effectif de la société au moment où le décès se produit ; la contribution annuelle de chaque membre n'offre pas plus de fixité, puisqu'elle dépend du nombre de décès qui se produiront dans l'année.

§ II. — *Examen technique du système de la capitalisation.*

La capitalisation est le système d'assurance qui est employé par les entreprises privées et par la Caisse nationale des Retraites pour la Vieillesse. On en rencontre de nombreux exemples : il a été appliqué dès le moment où l'on a eu l'idée des placements viagers.

Opposé à la répartition, il se caractérise par ce fait qu'il

y a toujours en caisse les sommes suffisantes pour faire face aux engagements pris par l'assureur ; d'ailleurs, l'importance de ces engagements dépend de celle des prestations fournies par l'assuré. Celui-ci verse, en effet, une somme dont le montant est déterminé *a priori* d'après des considérations dont il n'y a pas lieu de s'occuper ici ; suivant que cette somme est plus ou moins élevée, l'assureur s'engagera à verser une pension plus ou moins forte, mais qui sera toujours calculée de telle façon que les arrrages de la pension comprennent à la fois les intérêts du capital versé par l'assuré et certaines portions de ce même capital qui sont fixées à des chiffres tels, que le rentier viager se trouve exactement remboursé de son capital, s'il vit la durée probable de l'existence prévue pour l'âge où il a contracté son assurance. S'il vit davantage, il touche plus que son capital augmenté des intérêts ; s'il vit moins, il n'est pas intégralement remboursé. Mais pour un groupe suffisamment nombreux de contractants du même âge, il s'établit une compensation, de sorte que, dans l'ensemble, l'assureur ne doit faire ni perte ni gain.

L'entrée en jouissance de la rente ainsi déterminée peut suivre immédiatement le versement du capital constitutif ou en être séparée par une période plus ou moins longue. Suivant le cas, la rente viagère est immédiate ou différée. Dans un système de retraites ouvrières, il est extrêmement rare que l'on ait affaire à des rentes immédiates ; presque toutes les rentes sont différées.

Dans ce dernier cas, c'est-à-dire, lorsqu'une personne

désire se constituer une rente différée, elle verse, pendant une certaine période de son existence, des primes ou cotisations. Chacune de ces primes sert à la constitution de rentes différées partielles qui, réunies, forment la pension de l'individu considéré.

A un autre point de vue, on peut envisager les primes comme servant à la formation d'un capital qui, au moment de l'entrée en jouissance de la pension, sera transformé en rente immédiate.

Dans ces conditions, il y a alors lieu de distinguer deux périodes, l'une pendant laquelle un capital est formé, l'autre, pendant laquelle il est consommé.

Nous allons examiner ce qui se passe pendant chacune d'elles.

Première période. Formation du capital. — Supposons, comme nous l'avons déjà fait, lors de l'examen du système de la répartition, qu'une caisse de retraites se trouve en face d'une population de 25 à 59 ans, dont les effectifs aux différents âges sont ceux mêmes indiqués par la table de mortalité de la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse. Mais, ici, au lieu de considérer l'ensemble de cette population, nous ne considérerons qu'un groupe d'individus du même âge ou une promotion, par exemple, celle des individus entrant dans l'assurance, c'est-à-dire âgés de 25 ans, et nous supposerons qu'ils versent chacun un franc au début de chaque année en vue de se constituer une retraite à l'âge de 60 ans.

Au commencement de la première année, il y a 88.918 cotisants. Recevant de chacun d'eux la somme de un franc, la Caisse de retraites recevra 88.918 francs qu'elle placera immédiatement à un taux d'intérêt quelconque que nous admettrons être de 3 0/0. A la fin de l'année elle se trouvera alors en possession de la somme de 88.918 francs, augmentée de ses intérêts, c'est-à-dire de la somme de $88.918 + 88.918 \times 0,03 = 91.585,54$.

Au commencement de la deuxième année, le groupe des 88.918 individus du début a subi une diminution par suite des décès survenus dans l'année; la table de mortalité montre qu'il s'est réduit au chiffre de 88.260. Chacun des membres de ce groupe versera encore la somme de un franc, de sorte que dès le début de la deuxième année, le capital de la Caisse sera porté à la somme de $91.585,54 + 88.260 = 179.845 \text{ fr. } 54$, qui, à la fin de cette même année, deviendra : $179.845,54 + (179.845,54 \times 0.03) = 185.240 \text{ fr. } 91$., par suite de la capitalisation des intérêts; et ainsi de suite jusqu'à la fin de la trente-cinquième année où le groupe considéré aura atteint l'âge de 60 ans.

A ce moment-là, un capital est constitué, les calculs montrent qu'il s'élève à la somme de 4.936.849 francs; il est facile de voir qu'il a été formé au moyen des cotisations de tous ceux qui ont fait partie du groupe initial et des intérêts de ces cotisations. Mais parmi les 88.918 individus du début, il en est qui ont versé 1, 2, 3, etc... et même 35 cotisations et qui ne peuvent rien réclamer dans le capital ci-dessus; ce sont ceux qui sont morts

dans la première, la deuxième, la troisième, etc... la 35^e. Leur part va augmenter celle de chacun des survivants qui est alors composée des prestations propres au survivant lui-même et des intérêts de ces prestations et d'une certaine quote part dans les prestations des décédés augmentées de leurs intérêts.

Deuxième Période. Consommation du capital. — Le capital qui vient d'être ainsi formé servira à faire face aux engagements pris par la Caisse de retraites au moment où le groupe a commencé les versements, c'est-à-dire à payer des pensions à partir de l'âge de 60 ans à ceux qui atteindront et dépasseront cet âge.

Or, les calculs actuariels montrent qu'un capital de un franc versé par un individu âgé de 60 ans lui permet de toucher immédiatement une rente viagère et annuelle de 0 fr. 0849 (1) si le taux d'intérêt des placements est de 3 0/0. Le total des pensions qui pourront être servies au moyen du capital de 4.936.849 francs formé dans la première période s'élèvera donc à :

$$4.936.849 \times 0,0849 = 419.138 \text{ francs.}$$

Comme tous les survivants ont sur cette somme les mêmes droits, puisqu'ils ont tous contribué de la même

(1) Les tarifs de la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse à 3 %, donnent 0,0893 pour la rente immédiate acquise par le versement de 1 franc à l'âge de 60 ans. La différence provient de ce que les tarifs prévoient le paiement, à terme échu, des arrérages par trimestre et celui des arrérages courus depuis l'époque du dernier paiement jusqu'à celle du décès.

façon à la formation du capital et comme leur nombre est réduit à 59.093, la pension de chacun d'eux sera de :

$$\frac{419.138}{59.093} = 7^{\text{fr}},093.$$

La pension étant payable dès l'âge de 60 ans, la dépense de la première année sera équivalente à la somme de 419.138 francs ci-dessus déterminée, mais le capital de 4.936.849 francs n'ayant encore produit aucun intérêt, il faudra prélever sur ce capital le montant total de la dépense, de sorte qu'il ne restera plus que 4.517.711 francs.

Au commencement de la deuxième année, les 59.093 pensionnaires du début seront réduits à 57.552. Ceux-ci toucheront toujours la même pension de 7 fr. 093 ; la dépense sera donc de :

$$57.552 \times 7,093 = 408.216 \text{ francs,}$$

mais, d'autre part, le solde existant au commencement de l'année précédente, soit 4.517.711 francs aura produit des intérêts qui, au taux de 3 0/0, s'élèveront à 135.531 francs. La Caisse disposera alors d'une somme de :

$$4.517.711 + 135.531 = 4.653.242,$$

sur laquelle elle prélèvera les 408.216 francs ci-dessus. Il ne lui restera alors que 4.245.026 francs, somme qui va lui produire intérêt, mais sur laquelle elle prélèvera encore chaque année un capital destiné au paiement des arrérages échus.

Comme les prélèvements surpassent les intérêts échus dans l'année précédente, le capital accumulé pendant la première période se réduit lors de chaque paiement d'arrérages ; il arrivera donc un moment où il se trouvera complètement absorbé. Si les calculs sont bien faits, ou plutôt s'ils reposent sur des bases exactes, ce moment se produira lorsqu'il y aura lieu de payer le dernier terme d'arrérages au dernier des survivants du groupe ; le dernier prélèvement doit être, en effet, juste suffisant pour absorber la dernière portion de capital restant disponible. Ce résultat ne pourra d'ailleurs être atteint qu'autant que le groupe aura suivi une loi de mortalité identique à celle qui a été prévue et que les placements auront été effectués au taux même qui a servi dans les calculs.

Si ces conditions sont bien réalisées, — nous pourrions admettre qu'elles le sont puisque notre exposé est tout théorique, — à chaque instant il y aura en caisse les sommes nécessaires et suffisantes pour assurer le paiement des pensions promises. A tout moment, la Caisse de retraites possèdera « la valeur représentative des engagements pris » (1). C'est précisément par là que se caractérise la capitalisation.

Chaque promotion se suffira à elle-même : elle apportera des cotisations qui seront justes suffisantes pour assurer le paiement des pensions auxquelles elle aura droit et, lorsque la Caisse de retraites aura servi ces pensions,

(1) M. Guieysse, Chambre des Députés, séance du 4 juin 1901, *Journal Officiel* du 5 juin, p. 1245.

elle ne devra avoir fait ni bénéfices, ni pertes, c'est-à-dire, qu'elle n'aura rien dû donner aux autres promotions, ni rien dû leur réclamer. Les différentes promotions pourront donc être considérées isolément, car ce qui se passe pour l'une d'elles se passe aussi pour les autres.

La seule différence qui existe entre elles c'est que, pour une même cotisation et un même âge d'entrée en jouissance, la pension varie suivant la durée de participation. Ainsi, nous avons considéré plus haut une promotion venant à l'assurance à l'âge de 25 ans, si nous avions supposé que l'âge du début fût de 45 ans, par exemple, la pension eût été beaucoup moins élevée. Tout d'abord 15 cotisations au lieu de 35 auraient été versées, ensuite ces cotisations placées pendant moins longtemps auraient produit beaucoup moins d'intérêts, et enfin les décès, moins nombreux, n'auraient permis d'augmenter les cotisations des survivants que dans une proportion assez faible.

Inversement, si l'on avait voulu obtenir les mêmes pensions au même âge, il eût fallu verser des cotisations d'autant plus élevées que l'on commençait les versements à une époque plus rapprochée de l'entrée en jouissance de la pension. Ainsi, on a vu plus haut que un franc versé à l'âge de 60 ans permet de servir une pension immédiate de 0 fr. 0849 ; pour avoir 100 francs de pension, il faut donc verser en une seule fois : $100 : 0,0849 = 1.178$ francs.

D'autre part, on a vu qu'un franc versé annuellement

de 25 à 59 ans permet d'obtenir à 60 ans une pension de 7 fr. 093, un versement annuel de :

$$100 : 7,093 = 14 \text{ fr. } 10,$$

suffit alors pour obtenir la même pension de 100 francs. C'est donc entre 14 fr. 10 et 1 178 francs que variera le versement annuel destiné à assurer 100 francs de pension à partir de 60 ans, suivant que l'âge auquel les versements sont commencés est plus ou moins rapproché de celui d'entrée en jouissance de la pension.

La prime dans le système de la capitalisation atteint donc des sommes fort élevées si la durée de cotisation n'est pas suffisamment longue, tandis que dans celui de la répartition, elle se maintient toujours à un taux élevé qui n'est pas absolument prohibitif.

Mais pour comparer les résultats des deux systèmes, il faut se placer dans des conditions identiques et voir ce que coûterait la même rente dans chacun d'eux.

La seule période qui réalise exactement les conditions d'égalité nécessaires à la comparaison est la période normale ou du plein ; les effectifs ont atteint des chiffres constants, les cotisations, comme les pensions, restent théoriquement fixes.

On a vu, qu'à cette époque, dans le système de la répartition, il faut verser depuis l'âge de 25 ans jusqu'à celui de 60 une contribution annuelle de 33 fr. 281, tandis que dans le système de la capitalisation, 14 fr. 10 sont suffisants. Ce qui revient à dire que le système de la répartition

coûte, dans les exemples choisis, environ deux fois et demi plus cher que celui de la capitalisation. C'est à peu près la proportion trouvée par M. Duboisdeughein qui avait pris comme exemple une population de 20 à 59 ans soumise à la loi de mortalité traduite par la table de Quetelet (1).

D'où vient cette différence ? Uniquement des intérêts accumulés qui, dans la capitalisation, grossissent le montant des prestations des cotisants.

Pour le démontrer, plaçons-nous dans le système de la capitalisation et supposons que la Caisse de retraite ne fasse pas fructifier les sommes qu'elle aura reçues, qu'elle les conserve dans une caisse où elle n'en tire aucun intérêt. Prenons encore l'exemple d'une promotion composée de 88.918 individus de 25 ans commençant ses versements fixés à un franc par cotisant. La Caisse touchera la première année 88.918 francs, la deuxième 88.260, etc... la 35^e, 60.577 francs, de sorte qu'après 35 ans, elle aura en caisse la réunion de toutes ces sommes soit 2.694.099 francs. Au moyen de ce capital, elle devra faire face à tous les paiements qu'elle aura à opérer jusqu'à ce que le groupe de rentiers actuellement âgés de 60 ans, soit complètement éteint.

La table de mortalité lui montre qu'elle aura à effectuer 59.093 paiements la première année du service des pensions ou la 36^e depuis l'origine, 57.552 la deuxième année et ainsi de suite jusqu'à la quarante-troisième année

(1) V. *Bulletin de l'Association des Actuaires belges*, n° du 15 juin 1897, p. 241.

où elle n'aura plus que deux paiements à faire, ce seront les deux derniers. Elle aura par conséquent à effectuer en tout 896.618 paiements. Comme ils devront être tous égaux, ils devront s'élever chacun à

$$\frac{2.694.099}{896.618} = 3 \text{ fr. } 0047.$$

Par conséquent, dans le système de la capitalisation à taux nul, le versement annuel de 1 franc de 25 à 59 ans assure, à partir, de 61 ans une rente viagère de 3 fr. 0047, pour avoir une rente de 100 francs, il faudrait verser $\frac{100}{3,0047} = 33,28$, c'est-à-dire précisément la somme que nous avons trouvée pour la cotisation à verser à l'époque du plein dans le système de la répartition.

On peut donc dire que la répartition produit les mêmes résultats que la capitalisation opérée au taux zéro.

Le raisonnement suffit d'ailleurs pour démontrer cette proposition. En effet, dans le système de la capitalisation, comme dans celui de la répartition, si l'on se place dans l'hypothèse d'une population constante, il arrive un moment où les entrées annuelles compensent exactement les sorties annuelles. A ce moment, dans un système comme dans l'autre, les recettes d'une année devront évidemment être juste suffisantes pour couvrir les dépenses de la même année. Or, les recettes se composent, dans la capitalisation, des cotisations perçues auxquelles s'ajoutent les intérêts produits par les sommes en réserve et, dans la répartition, des cotisations seules, tandis que les

dépenses sont les mêmes dans les deux systèmes ; elles correspondent aux arrérages de pensions à payer. Par conséquent, pour assurer dans la répartition la même pension que dans la capitalisation, il faut demander aux cotisants, en plus de la prime de capitalisation, une somme représentant les intérêts des fonds accumulés, ce qui revient à dire que la répartition produit les mêmes résultats qu'un système de capitalisation dans lequel les réserves ne produiraient aucun intérêt ou seraient placées au taux zéro.

§ III. — *Systèmes mixtes.*

Les deux systèmes fondamentaux, dont nous venons d'exposer les principes, ne sont pas les seuls que l'on ait imaginés. On s'est proposé, en effet, de combiner la répartition et la capitalisation et l'on a ainsi abouti à des systèmes intermédiaires qui peuvent se ranger dans les trois catégories suivantes :

Dans une première catégorie, nous placerons les systèmes qui ont pour but de répartir des capitaux, au lieu de répartir des arrérages.

Dans une deuxième catégorie, nous ferons entrer les systèmes qui consistent à demander aux parties versantes

une prime égale à la moyenne des primes de répartition ou systèmes de capitalisation par périodes, et enfin dans une troisième catégorie, nous rangerons les systèmes qui prévoient la répartition de certaines parties des cotisations et la capitalisation des autres.

A. Répartition des capitaux. — On sait que dans le système de la capitalisation pure, il y a lieu de distinguer deux périodes : une période de paiement des primes ou de formation d'un capital, à laquelle succède une période de consommation de ce capital ou de paiement des rentes.

Le capital formé pendant la première période, ou capital constitutif de la rente, peut être supposé prélevé sur l'actif d'une caisse qui reçoit les primes destinées à être versées à une caisse qui servira les rentes. Comme les engagements de la première caisse sont des engagements à terme fixe et qu'en principe on ne peut rien lui réclamer tant que l'assuré n'a pas atteint l'âge de jouissance de la pension, on a pensé qu'il n'y avait nul besoin pour elle de constituer des réserves et qu'il lui suffirait de réclamer chaque année à ses affiliés les capitaux constitutifs des rentes dont elle sera débitrice la même année. A cet effet, elle aura à déterminer le nombre de rentes qui prendront cours pendant l'année et le montant des capitaux correspondants ; il lui suffira ensuite de répartir cette somme entre tous ses adhérents qui n'ont pas encore atteint l'âge de la retraite.

Pour montrer comment fonctionne ce système, supposons, comme nous l'avons déjà fait en examinant les systèmes de la capitalisation et de la répartition, que la Caisse de retraites a comme clientèle une population répartie entre les différents âges, comme il est indiqué à la table de la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse, qu'elle reçoit des cotisations des assurés à partir de l'âge de 25 ans et qu'elle leur paye des pensions de 100 francs à partir de celui de 60.

Nous avons vu qu'au taux de 3 0/0 le versement de un franc effectué par un individu âgé de 60 ans lui assure une rente viagère à jouissance immédiate de 0 fr. 0849. Par conséquent, pour avoir 100 francs de rente viagère à partir de 60 ans il faudra verser à cet âge la somme de :

$$\frac{100}{0,0849} = 1.177^{\text{fr}}.85.$$

Comme notre Caisse de retraites aura chaque année à constituer 59.093 pensions nouvelles de 100 francs, la charge annuelle sera de :

$$59.093 \times 1.177^{\text{fr}}.85 = 69.602.690 \text{ francs.}$$

D'autre part, le nombre de ses cotisants (individus âgés de 25 à 59 ans) étant de 2.694.099, la cotisation annuelle à réclamer de chacun d'eux sera de :

$$\frac{69.602.690}{2.694.099} = 25^{\text{fr}}.84$$

Par conséquent, tous les ans, la Caisse des retraites aura à réclamer de chaque cotisant la somme de 25 fr. 84.

Au moyen de toutes ces cotisations, elle constituera les capitaux destinés à assurer les pensions des individus arrivant à l'âge de 60 ans pendant l'année. Ces derniers ne lui occasionneront plus à l'avenir aucune charge, puisqu'elle a pour ainsi dire versé en une seule fois le montant de sa dette à leur égard, elle n'a plus à s'en occuper.

Si l'on veut comparer ce système à ceux de la répartition et de la capitalisation pures, on constate qu'il coûte un peu moins cher que la répartition pure, mais beaucoup plus cher que la capitalisation. Les dépenses sont, en effet, atténuées par les intérêts des portions non consommées des capitaux constitutifs de pensions, mais non par ceux des capitaux en cours de constitution. Dans les exemples que nous avons choisis, la prime de ce système est, en effet, inférieure de trois quarts à la prime de répartition et presque double de la prime de capitalisation.

Le système de la répartition des capitaux appliqué en Autriche pour l'assurance des rentes attribuées à la suite d'accidents du travail a été préconisé par M. Antonin Dubost dans la proposition de loi qu'il a déposée le 8 avril 1905. Ce système semble tenir à la fois de la répartition et de la capitalisation. Il se rapproche de la répartition en ce qui concerne la formation des capitaux constitutifs de rentes et de la capitalisation en ce qui concerne le paiement de ces rentes.

Mais il ne peut être assimilé à ce dernier puisqu'il ne

permet pas de dire qu'à tout instant, l'organisme d'assurance possède en caisse les sommes nécessaires et suffisantes pour faire face aux engagements pris.

Il offre cet avantage à partir du moment où la rente est constituée, mais auparavant rien ne garantit la créance de l'assuré. Ses cotisations ne peuvent donc être considérées autrement que comme un véritable impôt sur son salaire, impôt dont le produit reçoit une affectation spéciale, il est vrai, mais ce n'est pas moins un véritable impôt, puisqu'il n'existe aucune corrélation entre le montant des cotisations versées et celui du capital constitutif de la pension qui sera servie. Cet impôt est employé à payer des capitaux au lieu d'arrérages de rentes, voilà la seule différence qui existe avec la répartition pure et simple, mais dans l'un comme dans l'autre des deux systèmes, il n'y a pas en caisse les sommes nécessaires pour faire face aux engagements pris envers les cotisants. Ils sont donc, au fond, absolument identiques.

B. — Capitalisation par périodes.

Nous avons vu que, dans le système de la répartition si l'on applique la loi seulement aux individus en état de cotiser au moment de sa mise en vigueur, c'est-à-dire à ceux qui n'ont pas dépassé l'âge de mise à la retraite, les cotisations vont en croissant d'année en année. Elles sont très faibles au début, puisqu'il n'y a que peu de pensions à payer, mais elles augmentent d'année en année jusqu'au

moment où le plus jeune des cotisants du début a atteint l'âge d'entrée en jouissance de sa pension. A partir de ce moment, le plein est atteint et la cotisation reste fixe, tout au moins en théorie.

Frappés de cette augmentation de charges que la répartition fait subir aux ouvriers aussi bien qu'aux chefs d'entreprises, certains législateurs ont eu l'idée de rechercher quelle serait la prime moyenne correspondant à l'ensemble des primes de répartition. Suivant que la moyenne était prise pour la durée totale de l'assurance, c'est-à-dire pour une période infinie, ou pour un nombre d'années limité, on a abouti à deux systèmes différents, l'un donnant une prime invariable, l'autre une prime qui croîtra de période en période jusqu'au moment où elle atteindra une valeur maxima qui est celle de la prime de répartition dans la période constante.

Ce résultat est d'ailleurs atteint, dès le début, avec le premier système qui consiste à faire la moyenne générale des cotisations à payer indéfiniment. M. Maingie, dans un article très documenté du *Bulletin de l'Association des Actuaire belges* (n° du 15 juin 1897, p. 250 et suivantes) que notre incompetence en matière actuarielle nous interdit d'analyser plus complètement, a en effet démontré mathématiquement que si les rentes à payer sont, dès le début, fixées aux chiffres mêmes qu'elles atteindront dans la suite, la cotisation moyenne est la même que la cotisation de répartition de la période constante. Ce résultat s'explique d'ailleurs facilement si l'on remarque que la

moyenne d'une suite infinie de nombres croissants qui, à partir d'un certain moment, atteignent une valeur constante à laquelle ils se maintiennent ne peut être autre chose que cette valeur constante.

Mais, le plus souvent, les législations relatives aux retraites prévoient, pour la période initiale, des pensions d'une quotité inférieure à celles qui devraient être allouées si on employait pour le calcul de ces pensions les mêmes bases que celles qui seront prises dans la suite, de sorte que la cotisation moyenne apparaît comme inférieure à la prime de répartition à l'époque du plein.

C'est ce qui s'est passé lors de l'élaboration de la loi allemande du 22 juin 1889 sur l'assurance contre l'invalidité et la vieillesse. Le projet du Gouvernement était basé sur la capitalisation pure, il repoussait complètement la répartition ; mais, pendant les travaux préparatoires, on fut amené à rechercher quelle serait la prime annuelle à demander aux assujettis qui entraient jeunes dans l'assurance, ainsi qu'à ceux qui y entraient déjà âgés et prêts à obtenir leur pension. On constata alors, comme nous l'avons déjà vu nous-mêmes, que, pour ces derniers, la prime est prohibitive de l'assurance. C'est pourquoi on rechercha quelle serait la cotisation moyenne à demander à tous les assujettis tant actuels que futurs, en supposant que la population assurée doive rester constante. C'est alors qu'on arriva à une prime moyenne inférieure à la prime de capitalisation de la période constante, parce que pendant les premières années de fonctionnement de la

loi, il n'est accordé que des pensions plus faibles que celles qui seront octroyées plus tard.

Comme au début, on demande plus qu'il n'est nécessaire pour couvrir les dépenses, il se produit des excédents qui, capitalisés, forment une sorte de réserve. C'est ce qui a fait croire que l'on se trouvait en présence d'un système de capitalisation.

« Etrange erreur, dit M. Maingie, dans l'article cité, ce capital est de formation purement accidentelle, sa valeur ne dépend point, — il est presque inutile de le faire remarquer — des engagements de l'institution envers les assurés, il n'est pas égal à la somme des réserves mathématiques des contrats en cours au sens de la capitalisation, il a tout simplement son origine dans les dispositions transitoires du projet de loi. La différence est marquante. »

Nous ne saurions caractériser ce système mieux que l'a fait le savant auteur que nous venons de citer. Ces observations s'adressent d'ailleurs de la façon la plus absolue à la proposition présentée, en 1895, par M. André Lebon (1). D'après cette proposition, auraient été assujettis obligatoirement à l'assurance contre l'invalidité et la vieillesse tous les salariés de l'industrie, du commerce et de l'agriculture âgés de 16 ans et au-dessus, ne gagnant pas plus de 2.400 francs par an. Au moyen d'une subvention de l'Etat et d'une cotisation hebdomadaire payée moitié par le patron et moitié par l'ouvrier, et fixée pour

(1) Chambre des Députés, S. E. de 1895, Annexe n° 1654.

chaque classe de salariés (les classes variant avec le salaire), tout assujetti devait avoir droit à une pension d'invalidité après cinq années de cotisation, quel que soit son âge, et à une pension de vieillesse lorsqu'il atteint l'âge de 70 ans, à condition qu'il compte 30 années de participation. Ces pensions devaient varier avec le nombre de versements effectués, de sorte qu'il devait se produire, comme en Allemagne, la même augmentation de la prime de répartition.

Pour éviter ce résultat, M. Lebon proposa de déterminer une prime nivelée, égale à la moyenne des primes de répartition ou, en d'autres termes, « à transformer en une annuité fixe, payable dès la première année d'assurance, l'annuité croissante, payable à partir de la sixième année, qui résulterait de l'application pure et simple du système de la répartition annuelle des charges (1). »

Cette prime devait être intermédiaire entre la prime de répartition de la période normale et la prime de capitalisation ; elle devait, en effet, être fixée, d'après les calculs de M. Wéber (2), à 24 fr. 37, 30 fr. 75, 37 fr. 80, ou 44 fr. 42, suivant les classes de salaires, tandis que les primes constantes de répartition auraient été de 48,01, 61,81, 78,10 ou 91,85 et celles de capitalisation de 17,98, 24,45, 30,03 ou 33,61.

Ce système de nivellement des primes sur une période

(1) *Bulletin de l'Institut des Actuaires français* de juillet 1896, p. 101 et suiv.

(2) *Ibid.*

infinie n'est jamais passé dans le domaine de la pratique. En France, il n'a été retenu par aucune des commissions d'assurance et de prévoyance sociales et, en Allemagne, il fut abandonné pour faire place à un système nouveau. Celui-ci, consacré par la loi du 22 juin 1889, consiste à déterminer pour une période donnée, dix ans par exemple, le montant des capitaux constitutifs des rentes qui prendront cours pendant cette période et à répartir la charge ainsi calculée entre tous les cotisants, de façon que la prime soit invariable pendant la période considérée.

C'est là un système de répartition des capitaux qui ne diffère du système que nous avons examiné plus haut qu'en ce que l'on établit une prime moyenne pour chacune des périodes décennales qui suivent la mise en vigueur de la loi. Dans les périodes initiales, la prime est assez peu élevée, en raison de l'application des dispositions transitoires de la loi, mais elle augmente ensuite de période en période, jusqu'au moment où elle atteint son maximum qui est la prime à demander en période normale. Elle gravit en quelque sorte des paliers intermédiaires avant d'atteindre son montant définitif.

Ce système n'est donc qu'un système à peu près pur de répartition des capitaux. Malgré qu'il donne lieu à des accumulations de capitaux, il n'a rien d'un système de capitalisation, puisqu'il n'offre aucune contre-partie aux engagements pris envers les cotisants.

Comme dans le système du nivellement de la prime sur

une période infinie, cette accumulation de capitaux est tout accidentelle. Elle doit d'ailleurs disparaître à la fin de chaque période décennale, quitte à se reproduire au commencement de la période suivante et cela jusqu'au moment où l'on atteint la période constante ; on retombe alors dans la répartition pure et simple.

Le système de capitalisation, par périodes, dont nous venons de parler, ne fut appliqué que peu de temps en Allemagne. La loi du 13 juillet 1899 vint lui substituer un autre système qui, en principe, n'en diffère qu'assez peu. Le législateur de 1899 remplaça la répartition des capitaux par la répartition des rentes, et il porta la durée de la période de nivellement des primes de 10 à 100 ans (1).

On calcula, en effet, d'après les résultats déjà obtenus par l'application de la loi de 1889, les dépenses à prévoir, à partir du 1^{er} janvier 1900 jusqu'au 1^{er} janvier de l'an 2000 pour le paiement des rentes de vieillesse, des rentes d'invalidité permanente ou temporaire, des remboursements de cotisations, des frais administratifs et aussi des rentes déjà en cours. La dépense totale fut évaluée à 13.013.904.100 marks, mais comme les établissements d'assurance possédaient déjà 764.884.800 marks, il ne devenait nécessaire de demander aux assujettis que la différence entre ces deux sommes, soit 12.267.019.300 marks. Or, si le nombre de cotisants qui était de 11.850.132, en 1899, reste constant, le nombre de cotisations à prévoir

(1) V. De Saint-Aubert, *L'assurance contre l'invalidité et la vieillesse en Allemagne*, p. 252 et suiv.

pendant le siècle sera de 1.185.013.200 et le montant de chacune d'elles sera de $\frac{12.267.019.300}{1.185.013.200} = 10 \text{ mk. } 3.518.$

D'après cette cotisation moyenne, on détermina la cotisation à demander à chaque assuré. Pour arriver à ce résultat, on répartit les assurés en 5 groupes, d'après leur salaire annuel, et on leur demanda les cotisations hebdomadaires suivantes :

1 ^{re} classe.	Salaire de 350 marcs et au-dessous.	14 pfennings
2 ^e »	» 351 à 550 marcs	20 »
3 ^e »	» 551 à 850 »	24 »
4 ^e »	» 851 à 1.150 »	30 »
5 ^e »	» plus de 1.150 »	36 »

Telle fut, en principe, d'après M. de Saint-Aubert, la façon dont on calcula le montant des cotisations.

Il est à peine besoin de faire remarquer que ce système est un système de pure répartition. Il n'en diffère, en effet, qu'en ce que la prime de la période transitoire est fixe, au lieu de varier chaque année. Le législateur a, en effet, assigné à la période de nivellement des primes une durée assez longue pour lui permettre de coïncider à peu près avec la période transitoire, de sorte qu'ici, la cotisation ne peut prendre que deux valeurs : celle de la période transitoire nivelée et celle de la période constante. Or, ce résultat ne peut, bien entendu, être obtenu qu'autant que les conditions de l'assurance sont les mêmes et que les effectifs de la population assurée resteront constants. Si, à la rigueur, il est possible d'admettre que le législateur

n'apportera aucune modification aux premières, on ne peut nullement considérer comme certain que les seconds ne varieront pas. Les actuaires ont dû supposer, pour faire leurs calculs, que les effectifs resteraient invariables. Or, rien n'est moins sûr. Mais, comme il ne leur était pas possible de savoir quelles seront les modifications que l'avenir apportera aux effectifs, ils ont dû adopter cette hypothèse qui paraît, en France, correspondre à la réalité des faits actuels, tandis qu'elle semble, en Allemagne, être au-dessous de la vérité, par suite de l'accroissement rapide de la population.

En tout cas, on a voulu déterminer une prime qui dépend d'éléments qu'on a supposés fixes, mais qui sont certainement variables et qui varieront de façon à infirmer les calculs. Par conséquent, il est fatal que l'on ait des mécomptes et ceux-ci seront d'autant plus importants, que la période de nivellement sera plus longue. Aboutira-t-on à un excédent de recettes ou à un excédent de dépenses ? nul ne semble en état de le prévoir.

Tout ce que l'on peut faire, c'est d'éviter que l'écart, dans un sens ou dans l'autre, ne soit trop élevé ; pour cela les cotisations ne devront pas rester invariables pendant de trop longues années, il faudra prévoir leur revision périodique. C'est ce qu'a fait le législateur allemand de 1899 ; l'article 32 de la loi dispose, en effet, que les cotisations ne sont fixées aux chiffres que nous avons indiqués que jusqu'au 31 décembre 1910. Les travaux préparatoires montrent toutefois que ces modifications ne sont pas

obligatoires à l'expiration de cette période ; elles sont simplement possibles et ne seront effectuées que si les circonstances l'exigent, tandis que, d'après la loi de 1889, elles auraient au contraire été fatales pour l'année 1900 et ainsi de suite de 10 en 10 ans.

Il n'en est pas moins vrai qu'il y a là certains aléas qui devraient être écartés d'une législation qui a pour but d'assurer aux vieux travailleurs une existence exempte de soucis.

A un autre point de vue, le système des primes mixtes sur une période infinie ou sur une longue période peut donner lieu à un reproche fait à la capitalisation.

On a vu, en effet, que les excédents de recettes qui se produisent au début sont mis en réserve pour faire face aux excédents de dépenses qui leur succéderont. Il y aura donc lieu d'accumuler des capitaux pendant une période d'une cinquantaine d'années environ, puis d'employer ces capitaux au paiement des pensions qui viendront à échéance pendant les cinquante années suivantes. Il faudra donc, pendant la première période, constituer un portefeuille qu'on devra liquider ensuite.

Comme l'accumulation de capitaux qui se produira dans la première période semble devoir être assez considérable, il y aura lieu de faire face à des difficultés d'emploi. De plus, au moment même où ces difficultés seront résolues, il faudra vendre des titres et le faire de façon à n'amener aucun trouble sur le marché financier.

Quand cette liquidation sera faite, c'est-à-dire, quand

on entrera dans la période normale, on se retrouvera en pleine répartition, de sorte que c'est là l'aboutissement fatal de ces systèmes qui n'ont de capitalisation que le nom.

C. Association de la répartition et de la capitalisation. — Les systèmes mixtes que nous venons d'examiner sont au fond, ainsi qu'on a pu s'en rendre compte, de véritables systèmes de répartition et quand ils n'arrivent pas à se confondre avec elle dans la période constante, ils sont impuissants à garantir, à tout moment, les engagements de la Caisse de retraite, ce qui, à notre avis, suffit pour leur ôter le caractère de systèmes d'assurance.

A côté d'eux, on a préconisé des systèmes qui se caractérisent par un mélange très net de capitalisation et de répartition pures. Ils consistent à capitaliser une certaine partie des ressources et à répartir l'autre. Ils sont inspirés par la pensée de faire face aux dépenses de la période transitoire sans grever le budget de l'Etat, ces dépenses devant être couvertes par les sommes réparties.

C'est ainsi qu'on peut proposer de capitaliser les cotisations ouvrières et de répartir les cotisations patronales, les premières devant servir à l'acquisition d'une véritable rente viagère, les secondes devant être employées à payer des compléments de pension. Si donc l'on suppose — et c'est l'hypothèse généralement admise — l'égalité des contributions patronales et ouvrières, il est bien évident qu'il existe à chaque instant un découvert égal à la somme

capitalisée, puisqu'on n'a mis en réserve que la moitié de ce qu'on aurait dû y mettre.

En 1897, MM. Guieysse, Ricard et Maruéjols déposèrent une proposition de loi relative à la création d'une caisse de retraites industrielles (1), fonctionnant sur des bases qui semblent assez peu différentes. Les versements des ouvriers devaient être inscrits à leur nom sur des livrets individuels et servir à la constitution de rentes viagères à capital aliéné ou réservé acquises et liquidées dans les conditions prévues par la loi du 20 juillet 1886 sur la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse. Quant aux versements patronaux, égaux à ceux des ouvriers, ils devaient être employés dès la promulgation de la loi à servir des pensions à tous les ouvriers et employés qui justifieraient de 30 années de travail (art. 5). L'Etat devait « prendre à sa charge, par mention spéciale « portée sur le livret de retraite, le complément des versements annuels nécessaires pour constituer aux ayants « droit une pension patronale égale à celle des ouvriers « et employés » (art. 6). Comme le fait remarquer l'exposé des motifs, les ouvriers ne profitent pas immédiatement des versements faits en leur nom par les patrons, mais la différence devait être comblée par l'Etat qui se trouvait obligé de restituer pour ainsi dire les avances que les patrons lui auraient faites pendant la période transitoire.

(1) Chambre des Députés, n° 2915, annexe au procès-verbal de la séance du 18 décembre 1897. *Doc. parl.*, S. E., 1897, p. 310.

Aucun calcul n'étant annexé à cette proposition de loi, il ne nous est pas possible de savoir quel serait le montant de la dette de l'Etat. D'ailleurs, ce système pourrait rentrer dans la capitalisation pure, il suffirait pour cela qu'en échange des cotisations patronales qui seraient remises à l'Etat, celui-ci délivrât des obligations productives d'intérêt destinées à prendre place dans le portefeuille de la Caisse de retraites. C'est une combinaison analogue qui est prévue à l'article 40 du projet voté par la Chambre des Députés le 23 février 1906.

Un système faisant une part plus forte à la répartition est celui imaginé par M. Dormoy et sur lequel il fait reposer le fonctionnement des caisses de retraites pour la vieillesse ou l'invalidité dont la création est prévue dans la proposition qu'il a déposée en 1904 avec plusieurs de ses collègues (1). L'article 11 de cette proposition dispose, en effet, que : « Les caisses de retraites prévues à l'art. 2 gèreront deux fonds pour l'application de la présente loi : un fonds de répartition et un fonds de réserve.

« Ces deux fonds seront alimentés par les versements faits au nom des participants et constitués :

« De la première à la vingt et unième année de l'application de la loi par l'attribution de 90 0/0 des versements au fonds de répartition et de 10 0/0 au fonds de réserve ;

« De la 21^e à la 31^e année, par l'attribution de 95 0/0 au fonds de répartition et de 5 0/0 au fonds de réserve ;

(1) Chambre des Députés, n° 1432, annexe au procès-verbal de la séance du 14 janvier 1904. *Doc. parl.*, S. O., 1904, p. 10.

« A partir de la 34^e année, l'intégralité des sommes recueillies sera affectée au fonds de répartition, à part toutefois celles qui représenteront les versements pour les ouvriers étrangers qui continueront à être versées au fonds de garantie prévu à l'article 27.

« Quand la totalité des sommes figurant au fonds de réserve ainsi constitué atteindra deux milliards, le surplus et les intérêts seront attribués au fonds de répartition. ».

D'après ce texte, il semble que les auteurs aient en vue un système de répartition pure avec la garantie d'un fonds de réserve. Mais la lecture de l'exposé des motifs et celle des annexes prouve au contraire que leur intention a été d'instituer un système de capitalisation tempérée par une certaine part de répartition. Les pensions tendent d'ailleurs à être celles qu'on obtiendrait par l'application de la capitalisation, c'est tout au moins ce qui semble résulter de l'article 7 (1). De plus, ce qu'ils désignent sous le nom de fonds de répartition n'est pas un véritable fonds de répartition, puisque, dans la période transitoire, une partie seulement en est répartie chaque année, pour faire face aux dépenses prévues cette année-là, dépenses qui iront

(1) Art. 7. — « La retraite à laquelle auront droit, à l'âge de 60 ans, les salariés désignés à l'art. 1^{er}, sera calculée en raison de leurs versements, d'après les tarifs approuvés de la Caisse des retraites à laquelle il sera affilié.

« Le chiffre de la pension ne pourra, en aucun cas, être inférieur à celui qui résulterait de l'application des barèmes employés par la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse ».

en augmentant depuis l'époque initiale jusqu'à l'époque du plein. C'est pourquoi les auteurs de la proposition de loi prévoient qu'à partir de la 28^e année, l'actif du fonds de répartition atteindra le chiffre de 5 milliards auquel il se maintiendra indéfiniment.

Ce résultat nous semble assez aléatoire. Nous ne comprenons pas comment on pourrait constituer une pareille réserve en recevant des cotisations égales, il est vrai, à celles qu'il y aurait lieu de demander dans la capitalisation, mais en attribuant des sommes bien supérieures à celles que ce système permettrait de donner. Une erreur a dû se glisser dans les calculs de M. Dormoy, et cette erreur doit porter sur le chiffre des retraités. M. Dormoy l'évalue, en effet, à 950.000, chiffre qui, d'après lui, correspondrait à une population de 8 millions de participants de 23 à 60 ans, tandis que la table de la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse montre qu'à un effectif équivalent correspondent 2.496.000 individus de 60 ans et plus. Ce chiffre est peut-être exagéré, mais il se rapproche assez de celui 2.218.000 admis par M. Guieysse dans les évaluations qu'il a faites lors de la dernière discussion et qui n'a jamais été sérieusement contesté.

En tout cas, comme M. Dormoy n'indique pas où il a pris le chiffre de 950.000, nous nous contentons de signaler la différence sans vouloir rechercher où se trouve l'erreur, ce qui d'ailleurs sortirait de notre cadre.

Nous n'ajouterons qu'une chose, c'est que le système proposé aurait pour effet d'engager des dépenses qui, à

partir d'un certain moment, semblent devoir être beaucoup plus fortes que celles prévues et dépasser les recettes destinées à y faire face ; il se produirait alors un excédent de dépenses, qu'on devrait combler au moyen de prélèvements sur les réserves accumulées au début. Comme ces prélèvements se renouvelleraient régulièrement chaque année, il arriverait fatalement un moment où l'actif du fond de répartition serait absorbé complètement ; on retomberait alors dans la répartition pure et simple.

C'est pourquoi le système de M. Dormoy ne nous semble pas pouvoir fonctionner régulièrement et, par suite, être susceptible d'une application pratique.

Nous pensons qu'il en est de même pour tous les systèmes basés sur le même principe. Si on répartit une partie des cotisations et si l'on veut donner les pensions correspondantes aux cotisations capitalisées, il en résultera forcément un déficit. Ce déficit n'apparaîtra qu'après une période d'accumulation de réserves mais celles-ci seront promptement absorbées et on sera alors amené à une répartition pure et simple des cotisations.

Nous nous trouvons donc, ici encore, en face d'un système qui conduit à la répartition pure, à moins, toutefois, qu'on ne veuille instituer l'un à côté de l'autre les deux systèmes, mais en ayant soin de les séparer complètement, afin que la répartition n'absorbe pas la capitalisation.

En définitive, tout se ramène aux deux systèmes fondamentaux et c'est à eux seuls que nous bornerons notre examen.

CHAPITRE II

DE LA RÉPARTITION

Nous venons d'étudier théoriquement les deux systèmes fondamentaux proposés pour la constitution de retraites ouvrières, il va nous être facile maintenant d'examiner les mérites et les inconvénients de l'un et de l'autre.

Au premier abord, la répartition est assurément le système le plus séduisant. Il plaît par son ingénieuse simplicité. Quoi de plus facile, en effet, que de recevoir les cotisations apportées par les travailleurs qui sont dans la force de l'âge, en pleine période productive, pour les distribuer à ceux que les années et les infirmités ont rendus impuissants à gagner leur vie. Il y a là de quoi tenter un gouvernement philanthrope décidé à mettre en pratique le principe de la solidarité sociale.

La répartition constitue d'ailleurs une des plus élégantes applications de ce principe qu'il n'entre d'ailleurs pas dans nos intentions de discuter. Elle n'a pas d'autre but, en effet, que d'établir entre tous les travailleurs une vaste

mutualité où les plus jeunes viennent en aide aux plus âgés. Rien ne paraît plus facile à réaliser que cette mutualité où les opérations se réduisent à partager entre les ayants droit les cotisations perçues ; les difficultés d'application semblent, en effet, se réduire à une simple question d'organisation.

Dès que la mutualité sera organisée, c'est-à-dire dès qu'on aura compté, d'une part, les ayants droit à l'allocation, d'autre part, les cotisants et que l'on aura déterminé la pension des premiers et les primes à verser par les seconds, l'organisme pourra fonctionner et donner des résultats tangibles, puisque rien n'empêche de distribuer immédiatement en pensions les sommes qui viennent d'être reçues à titre de cotisations. La répartition permet, par conséquent, d'éviter la période transitoire.

Il y a, en effet, au moment de la mise en vigueur de la loi, des travailleurs qui ont atteint ou dépassé l'âge fixé pour l'attribution des pensions et nous avons vu qu'il n'est pas possible de les laisser en dehors de la législation des retraites. Il y en a d'autres qui sont tout près d'atteindre cet âge et qui n'ont fait que quelques versements auxquels correspondraient, dans le système de la capitalisation des retraites insignifiantes ; il n'est pas davantage possible de ne leur accorder que des allocations réduites. Il faut donc, aux uns comme aux autres, assurer des retraites convenables ; il n'est plus besoin d'insister sur ce point.

La répartition permet d'atteindre le résultat cherché.

En se reportant à ce qui a été dit plus haut on verra, en effet, qu'il suffit de supposer qu'on se trouve dès le début dans la période constante et qu'il y a lieu, par conséquent, de demander dès ce moment la prime correspondante ; le but poursuivi sera immédiatement atteint ; il sera tout de suite possible de donner à tous les mêmes retraites que s'ils avaient versé des cotisations pendant de nombreuses années ; ce sont les assurés les plus jeunes qui donnent ce qu'il faut pour payer les pensions des plus vieux.

Il en sera d'ailleurs de même à chaque instant, puisque la répartition consiste précisément à distribuer immédiatement les sommes qu'on vient de recevoir.

L'équivalence entre les recettes et les dépenses se trouve donc réalisée dès le début et elle se poursuit indéfiniment. Il n'est alors nul besoin, en principe du moins, de mettre en réserve une partie des cotisations perçues ; suivant les expressions de M. Cheysson, on se trouve en face d'une caisse vidée aussitôt que remplie.

Il n'y a par conséquent pas lieu de se préoccuper de la gestion des fonds garantissant les retraites, gestion qui est toujours délicate et qui constitue le principal reproche qu'on peut adresser à la capitalisation. En outre, aucune somme n'étant à placer, peu importe que les capitaux trouvent sur le marché un emploi avantageux ou non : les variations du taux de l'intérêt n'auront aucune influence sur les retraites.

Ajoutons que, les sommes perçues ne sont pas immobilisées ; au lieu de rester dans les caisses de l'Etat ou d'un

organisme de l'Etat, elles sont remises sans délai dans le commerce, l'industrie ou l'agriculture. « En relançant
« presque immédiatement dans la circulation les fonds
« perçus, on fait œuvre bien plus utile, puisqu'on laisse à
« l'individu la faculté de se servir de son capital et de le
« faire produire d'une façon infiniment plus fructueuse
« que ne peut le faire l'Etat (1) ». Et non seulement les
cotisations recueillies vont rester dans les mains de ceux
qui sont susceptibles de leur donner le meilleur emploi,
mais encore, il va se produire un mouvement de capitaux
qui leur permettra de retomber en ondée bienfaisante sur
le pays. M. Mirman nous en retrace le tableau enchanteur suivant (2) : « Des centaines de millions seront ré-
« partis annuellement entre les invalides et les vieillards.
« Alors, ces malheureux qui, jusqu'à ce jour, vivaient de
« privations, commenceront à manger à leur faim, à
« vivre de pain, à se vêtir pour se défendre contre le froid ;
« un rayon de soleil va tomber dans leur pauvre foyer ;
« ces millions vont être dépensés mois par mois, quin-
« zaine par quinzaine, presque jour par jour, à acheter
« des denrées alimentaires, des vêtements de première
« nécessité, c'est-à-dire des denrées toutes produites en
« France, des objets tous fabriqués en France ; de telle
« sorte que le commerce, l'industrie, que la production
« française, par cet accroissement de ses affaires, par la

(1) M. Bouctot, Chambre des Députés. Séance du 25 juin 1901. *Journal Officiel* du 26 juin, p. 1354.

(2) Chambre des Députés. Séance du 20 juin 1901. *Journal Officiel* du 21, p. 1483.

« création à l'intérieur d'un débouché nouveau, et d'une
« clientèle nouvelle, reprendra, par cette augmentation
« de ses affaires, une partie de ce qu'elle aura déboursé
« sous forme de taxes de solidarité. »

Tels sont les avantages qu'on reconnaît ordinairement à la répartition. Voyons maintenant quels sont les inconvénients qu'on lui reproche.

Nous avons dit qu'en principe rien n'est plus simple que la répartition. Appliquée dans toute sa rigueur, elle présente évidemment le minimum de complication. Mais est-il possible de l'appliquer sans y apporter aucun tempérament, comme nous l'avons fait dans l'exemple que nous avons pris pour examiner son mécanisme ?

Nous ne le pensons pas. Tout d'abord, il ne nous semble pas possible d'exiger de tous les travailleurs la même cotisation. Les uns ont des salaires élevés ou relativement élevés qui leur permettent de payer sans aucune gêne la cotisation demandée, sinon davantage ; d'autres, au contraire, gagnent à peine de quoi subvenir à leurs besoins et à ceux de leur famille.

Nous avons vu qu'il n'est pas difficile, en effet, de trouver dans certaines industries, surtout les industries de luxe, des salaires qui atteignent et même dépassent les maxima prévus par les différents projets de loi, tandis que dans d'autres les salaires infimes sont la règle. MM. Mirman et Charles Benoist (1) ont mis sous les yeux

(1) Chambre des Députés. Séances des 6 et 10 juillet 1905. *Journal Officiel* des 7 et 11 juillet 1905, p. 2763 et 2827.

de la Chambre des députés ces budgets de misère incompressibles, qui ne laissent qu'une part infinitésimale ou même nulle pour les cotisations en vue de la retraite. Vouloir leur demander la même somme qu'aux premiers serait une cruelle ironie. Il est donc de toute nécessité de régler la cotisation d'après le salaire, de la rendre proportionnelle à ce dernier. D'où première complication.

Mais ce n'est pas tout. Les uns auront versé des sommes importantes, les autres n'auront apporté que de faibles contributions, leur donnera-t-on à tous la même pension ?

Il semble que la justice exige le contraire et oblige à attribuer des pensions qui soient, tout au moins, fixées à peu près en raison des cotisations versées. Il sera donc nécessaire de savoir, au moment d'attribuer une pension, dans quelle mesure le titulaire a jusqu'alors contribué au service des retraites ouvrières. Comme il ne sera pas facile de se reporter à 30 ou 40 ans en arrière pour déterminer quelles ont été les sommes versées à cette époque, il faudra en tenir compte au fur et à mesure de leur versement, c'est-à-dire ouvrir un compte individuel pour chaque assujetti, absolument comme dans le système de la capitalisation.

Ensuite, il sera nécessaire de partager les sommes recueillies dans une année proportionnellement aux cotisations versées antérieurement par les bénéficiaires actuels des pensions.

Le compte individuel ne sera d'ailleurs pas arrêté au moment de l'entrée en jouissance de la pension, puisqu'il

faudra encore conserver trace des arrérages payés à chaque pensionnaire.

Tout cela est aussi compliqué si ce n'est plus que la capitalisation.

Ce qui d'ailleurs prouve le mieux que toute cette complication est indispensable, c'est que le système de comptabilité que nous venons d'esquisser existe en fait pour l'application de la loi du 9 juin 1853 qui constitue l'exemple le plus pur de répartition que nous connaissions. Des cotisations proportionnelles au traitement sont exigées des fonctionnaires auxquels on attribue des pensions réglées sur ces traitements avec une approximation grossière, il est vrai, mais qui existe néanmoins. Le compte individuel des cotisations n'est pas tenu, nous devons le reconnaître, mais il est toujours facile de le reconstituer, puisque les Administrations ouvrent pour chacun de leurs employés des dossiers où sont mentionnés tous les faits de la carrière.

Par conséquent, si l'on veut éviter toute complication, il n'y a qu'un moyen, c'est de violer ouvertement la justice et de donner à tous la même pension.

Ce but semble du reste poursuivi par les partisans de la répartition pure. Il leur semble qu'il ne faut faire aucune différence entre les retraités. Cependant, si l'on admet que la différence des prestations ne doit donner lieu à aucune différence de retraites, et cela par application du principe de la solidarité sociale qui oblige celui qui est plus avantage par la fortune à venir en aide à celui qui

l'est moins, le même principe ne doit-il pas forcer celui qui a les besoins les plus faibles à se dépouiller de son superflu pour le donner à celui dont les besoins sont les plus grands? C'est pourquoi nous verrions proposer sans étonnement des retraites différentes basées sur des besoins différents, par exemple des retraites plus élevées à la ville qu'à la campagne. Ce serait en harmonie avec le principe même de la répartition qui oblige « ceux qui versent à payer ceux qui reçoivent (1) ».

Il ne nous semble pas qu'on veuille sérieusement aller jusque-là. Les partisans les plus convaincus de la répartition s'en tiennent en effet à une pension unique pour tous ceux qui atteignent l'âge de la retraite, mais il en résultera un sérieux accroc à la stricte équité.

Les ouvriers qui ont un salaire élevé feront des versements leur permettant d'acquérir une pension viagère élevée, plus élevée que l'allocation qui doit leur être attribuée. Il s'en apercevront vite et ils ne tarderont pas à désertier la caisse de répartition. Ils aimeront mieux en effet porter leurs cotisations à une autre caisse, à la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse, par exemple, qui leur servira une pension fixée en raison de leurs versements.

La caisse de répartition verra donc fuir tous ceux qui lui procureraient les bénéfices nécessaires pour payer

(1) Gervais, « Proposition de loi ayant pour but d'assurer des retraites aux anciens travailleurs, déposée le 12 juillet 1898. *Annexe*, n° 257.

l'allocation moyenne promise. Existant en même temps que des caisses de capitalisation, elle sera délaissée non seulement par ceux qui versent la cotisation correspondant strictement à la pension moyenne, mais même par ceux qui, avec leur seule cotisation, ne pourraient obtenir cette pension dans le système de la répartition, mais qui pourraient l'acquérir dans le système de la capitalisation, car nous avons montré que la même pension exige dans la répartition une cotisation environ deux fois et demie plus élevée que dans la capitalisation. Il ne restera donc plus à la Caisse de répartition que ceux qui lui causent les pertes les plus élevées. Le déficit s'installera alors chez elle à l'état permanent, et, pour la sauver de la faillite, il faudra faire un appel continuel aux subventions budgétaires.

Evidemment, on peut éviter ce résultat en décrétant que tous les travailleurs devront être affiliés à la même caisse. C'est d'ailleurs le seul moyen de rendre possible la répartition, car, autrement, « elle n'existe pas et ne peut exister ; elle aboutit pour toute une catégorie d'ouvriers au système de la capitalisation et pour les autres à faire de l'impôt la base de l'opération(1) ». Ce n'est donc qu'en englobant obligatoirement l'universalité de la population ouvrière que la marche de l'institution peut être assurée. Par là seulement, il est possible de recruter un nombre suffisant de salariés, normalement répartis entre

(1) M. Caillaux, Chambre des Députés. Séance du 18 juin 1901. *Journal Officiel* du 19 juin, p. 1457.

les différents âges et versant des cotisations suffisamment élevées pour assurer l'équilibre des recettes et des dépenses.

Mais alors ce sera la suppression immédiate de la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse, des mutualités et en général de toutes les institutions qui s'occupent d'assurer des pensions de vieillesse à la population ouvrière. Il n'y aura plus qu'un organisme, plus qu'une seule règle à laquelle devront se soumettre tous les travailleurs quels que soient leurs besoins et leurs aspirations.

Cette uniformité dans les retraites ne nous semble nullement désirable. Nous avons démontré qu'il est nécessaire de rendre obligatoire la constitution de retraites pour les travailleurs âgés, mais nous sommes persuadé qu'il serait néfaste de rendre obligatoire la même retraite pour tous. Dès l'instant où l'ouvrier a pu s'assurer au moyen des versements faits en son nom, la retraite indispensable pour le mettre à l'abri de la misère, il faut, il est vrai, l'obliger encore à la prévoyance, mais lui laisser le choix du mode de prévoyance qu'il croira devoir employer. C'est pourquoi nous considérons comme très heureuse l'addition apportée à l'article 7 du projet voté par la Chambre des députés et d'après laquelle tout ouvrier qui s'est assuré une pension éventuelle de 360 francs peut, à toute époque, affecter la valeur actuelle du surplus, sous déduction de la portion des versements patronaux, à l'acquisition d'une terre ou d'une habitation qui deviendra inaliénable et insaisissable.

La répartition ne permet pas cette variété dans la prévoyance, elle aboutit à une caisse unique, à une pension unique et pas à autre chose. Cette uniformité existe non seulement dans le présent, mais elle se poursuit encore indéfiniment dans l'avenir.

Ayant en effet employé immédiatement les cotisations qui viennent de lui être versées pour le paiement des pensions qui échoient, la Caisse ne conserve rien par devers elle. Cependant, elle a contracté une dette vis-à-vis des cotisants car, en retour des sommes qu'ils lui ont apportées, elle s'est engagée à leur servir une pension. Or, cette dette n'est pas garantie par l'actif de la Caisse, puisqu'il n'existe pas, étant absorbé aussitôt que constitué. Il n'y a donc qu'une chose qui peut permettre à l'institution de retraites de tenir les engagements qu'elle a pris, c'est l'obligation dans laquelle il lui faudra maintenir les générations futures de lui apporter toujours les mêmes cotisations.

A cette condition seulement, elle pourra payer les retraites promises, car si le versement des cotisations ne s'arrête pas, celui des pensions pourra être assuré. La même obligation devra donc être indéfiniment maintenue et lier les unes aux autres, les générations successives de travailleurs.

Bien que nous ne soyons pas très partisans de créer une solidarité nouvelle entre les générations, nous pourrions encore l'admettre si elle reposait non sur une dette, mais sur un actif, comme c'est le cas pour le fonds com-

mun des sociétés de secours mutuels. On comprend alors que le cotisant verse volontiers à ce fonds destiné à assurer la perpétuité de la société ; il lui semble qu'en contribuant ainsi à une œuvre appelée à ne pas disparaître, il trouve le moyen de s'assurer à lui-même une sorte de survivance. Il y a là un sentiment que nous respectons.

Mais toute autre est la situation lorsqu'il s'agit de la solidarité créée par la répartition. Ici, il n'y a plus ce patrimoine qui, au point de vue philosophique, a le mérite que nous venons de signaler et dont nous ne voulons pas diminuer l'importance. Il y a au contraire une dette qui est celle de la Caisse envers les cotisants. Dès lors, on ne peut plus invoquer un argument analogue, et il n'est plus possible de reconnaître un avantage quelconque à la solidarité qui, dans la répartition, lie les générations successives de travailleurs. Elle n'a qu'un inconvénient, c'est d'être inévitable, c'est de se maintenir indéfiniment une fois créée.

Il ne faut pas espérer, en effet, que la génération qui a contracté la dette initiale pourra la rembourser, puisqu'elle disparaît au moment même où cette dette atteint son chiffre le plus élevé. D'autre part, la Caisse de retraites n'a, pour garantir la créance des cotisants, autre chose que les versements à venir, elle doit, par conséquent, ne pas cesser de les exiger. Si l'Etat voulait prendre à sa charge la dette de la Caisse il ne pourrait le faire, car elle serait tellement importante qu'il n'est aucun budget pouvant en assumer le poids. Il ne faut donc pas

espérer que si, à un moment donné, on veut arrêter le fonctionnement des retraites pour lui substituer un mode de prévoyance meilleur, on pourra le faire.

C'est là un inconvénient considérable sur l'importance duquel nous ne saurions trop attirer l'attention. M. Guieysse l'a signalé dans tous ses rapports sur les retraites ouvrières et il y a particulièrement insisté dans les discussions. En 1901 (1), il disait : « Il faut bien admettre, « ou, tout au moins, envisager que les versements s'arrê-
« teront un jour, car je ne crois pas que le système des
« retraites, quelle que soit la forme sous laquelle nous
« parviendrons à l'établir, soit un système éternel, soit le
« dernier mot de la prévoyance ; si ces versements s'ar-
« rêtent, la Caisse se trouvera en présence d'un déficit
« formidable, précisément égal à la somme qui doit exister
« en caisse avec la capitalisation comme valeur repré-
« sentative des engagements pris. » En 1905 (2), il esti-
« mait cette somme à 20 milliards et chiffrait à ce total le
montant de la dette de la Caisse des retraites. « Ce sera
« précisément cette somme de 20 milliards qui vous man-
« quera, disait-il, lorsque vous aurez voulu changer la
« destination, l'affectation de ces retenues et que vous aurez
« pourtant à tenir les engagements primitivement pris. »

C'est cette dette énorme qui sera toujours un obstacle

(1) Chambre des Députés. Séance du 4 juin 1901. *Journal Officiel* du 5 juin, p. 1245.

(2) Chambre des Députés. Séance du 11 juillet 1905. *Journal Officiel* du 12 juillet, p. 2863.

à toute modification d'un système de retraite basé sur la répartition.

D'ailleurs, l'existence de cette dette suffit pour enlever à la répartition tout caractère de système d'assurance. Il n'y a, en effet, assurance qu'autant que le cotisant est sûr de pouvoir toucher lui-même ou par ses ayants droit, les sommes dont le contrat prévoit le paiement et en vue desquelles il a versé des cotisations.

Or, dans la répartition, sur quoi repose cette créance de l'assuré ? Simplement sur cette espérance que les générations futures viendront apporter à la Caisse de retraites la même prestation que lui-même y a versée. Nous ne doutons pas un instant que ces générations futures auront la bonne volonté de le faire ; du reste, on peut admettre qu'elles se confondent avec l'Etat lui-même et l'Etat ne faillira sans doute pas à ses engagements, à moins qu'il ne traverse des crises extrêmement graves. Mais pourront-elles toujours payer les mêmes sommes ? Ne faut-il pas prévoir dans la vie d'une nation des époques de crise, des époques où le jeu des organismes sociaux se trouve arrêté ? « La capitalisation ne vit que par le versement des jeunes au profit des vieux, et le jour où une « crise éclate, crise industrielle, crise ouvrière, le jour où « survient une guerre, où les versements cessent, rien ne « peut plus marcher, le fonctionnement de la loi se trouve « arrêté (1) ».

(1) Discours de M. de Ramel. Chambre des Députés. Séance du 18 juin 1901. *Journal Officiel* du 19 juin, p. 1455.

Il faut alors avoir recours au budget général de l'Etat et lui demander directement les sommes dont le paiement ne peut être évité. Ce sont donc les impôts ou l'emprunt qui devront alimenter les pensions et il en sera de même chaque fois que, pour une cause quelconque, les cotisations seront insuffisantes. Le cas se présentera d'ailleurs souvent, il sera même la règle, car les évaluations faites par les actuaires montrent que les cotisations de répartition doivent atteindre à peu près le tiers de la pension servie (1), c'est-à-dire, un chiffre qui ne peut être demandé aux cotisations ouvrières et patronales seules. L'Etat devra combler la différence, il assumera par là une charge énorme et la répartition sera, en fait, un système qui reposera en grande partie sur l'impôt.

D'ailleurs, la cotisation prélevée spécialement en vue de la retraite ne sera pas une prime d'assurance, mais bien un véritable impôt.

Il n'existe en effet aucune corrélation entre la cotisation payée et la pension promise. Nous avons vu que cette dernière est forcément uniforme, tandis que la première varie avec le salaire, par conséquent, la relation qui devrait exister entre elles se trouve par là rompue. On cherche bien, quelquefois, à la rétablir, mais on ne peut le faire qu'avec une grossière approximation. De plus, ce ne sont pas les cotisations des participants eux-mêmes

(1) Voir d'ailleurs p. 59, où nous avons montré que pour obtenir 100 francs de pension à 60 ans, il fallait verser 33 fr. 28 de 25 à 59 ans, c'est-à-dire exactement le tiers de la pension.

qui serviront à payer leurs propres pensions, mais bien celles des participants soumis à l'obligation du versement au moment où les premiers se trouveront en jouissance de leur pension.

Pour toutes ces raisons, nous ne pouvons attribuer à la cotisation de répartition un autre caractère que celui d'un véritable impôt sur le salaire.

Ce qui a amené la confusion et qui a pu faire croire que l'on se trouvait en face d'une prime d'assurance, c'est qu'on a pensé que le paiement de cet impôt était nécessaire pour constituer le droit à pension. Nous trouvons, en effet, dans l'exposé des motifs de la proposition de loi déposée en 1898 par M. Gervais, le passage suivant : « Mais
« pour nous, ce versement ne constitue pas une épargne
« personnelle et libre. C'est quelque chose de plus, c'est
« une contribution ; elle ne s'applique pas directement et
« exclusivement à celui qui l'a versée : elle lui constitue
« le droit à la pension, mais dans le même temps, elle a
« un autre effet immédiat, pratique et bienfaisant, elle
« profite à celui qui, remplissant les conditions fixées, reçoit la pension déterminée. Tel est le caractère essentiel
« de la répartition de créer à la fois le droit à la retraite
« pour celui qui verse et la retraite elle-même pour celui
« qui reçoit. On constitue ainsi le budget de l'assistance
« et de la prévoyance suivant le principe humain de la
« solidarité sociale. »

Ce raisonnement semble vrai si la loi subordonne l'octroi de la pension à la justification d'un certain nombre

de versements ; mais il n'est nul besoin de cette disposition législative pour accorder des pensions. Elle serait, au contraire, singulièrement gênante dans la période transitoire. Là, on va se trouver en face d'individus n'ayant jamais versé, on ne peut leur refuser de pension, on n'en a d'ailleurs pas l'intention, puisque c'est précisément le principal mérite qu'offre la répartition de pouvoir leur en donner une. On n'a donc pas eu besoin d'exiger des versements des bénéficiaires dans la période transitoire pour pouvoir leur créer un droit à pension. On pourra peut-être contester à ces dernières le caractère de véritables pensions et dire que ce sont des allocations d'assistance. Mais alors, comment considérer autrement que comme un impôt une somme qui est perçue pour payer des allocations de cette nature ? C'est donc vouloir jouer sur les mots que de vouloir en faire une prime d'assurance.

Ce qui vient d'être dit pour la période transitoire est tout aussi vrai pour la période normale, puisque les cotisants du début n'ayant payé autre chose que des impôts servant à couvrir des allocations d'assistance, les sommes qu'on leur attribuera dans la suite n'auront pas un autre caractère.

Ce ne sera pas parce qu'ils auront payé cet impôt spécial qu'ils auront droit à les recevoir, ce sera simplement parce qu'étant devenus impuissants à subvenir à leurs besoins, la Société devra leur assurer le strict minimum nécessaire à leur existence comme elle doit le faire pour tout individu se trouvant dans l'indigence. Il est vrai qu'ils

n'auront pas à justifier de leur manque de ressources pour recevoir le secours promis, mais ce sera parce que la qualité d'ouvrier constituera une présomption d'indigence d'ailleurs exacte dans la plupart des cas.

En définitive, les retraites basées sur la répartition ne forment pas autre chose qu'un vaste service d'assistance dont les frais sont faits par les ouvriers eux-mêmes et leurs patrons. Mais pourquoi limiter à ces deux dernières catégories de contribuables, les charges de ce service ? L'assistance est un service public dont les frais doivent être faits par tous les citoyens également.

Par conséquent, pour être logique jusqu'au bout, il faut demander à tout le monde de contribuer aux retraites. Il faut que tous les citoyens, quelle que soit leur qualité, qu'ils soient ouvriers, patrons, ou non, apportent leur quote part à l'assistance. C'est pourquoi les systèmes socialistes de retraites ouvrières nous semblent bien mieux conçus que ceux qui ont en vue la répartition des cotisations patronales et ouvrières seules.

Ces derniers font peser l'impôt nouveau seulement sur deux catégories d'individus. L'une d'elles est des plus intéressantes, elle constitue précisément celle à laquelle on veut venir en aide. C'est donc une singulière façon que de vouloir le soulager en commençant par lui imposer une charge nouvelle.

Nous ne demandons pas qu'on l'en dispense plutôt que les autres catégories de citoyens, ce serait faire de la démagogie et tomber dans l'excès inverse. Mais il nous

semble que si l'on a reconnu la nécessité d'un tel impôt, on doive le faire payer par tous les citoyens proportionnellement à leurs facultés comme les impôts déjà existants.

Et alors le produit de cet impôt servira à assurer la subsistance de ceux qui n'ont pu ou qui n'ont su se créer des ressources suffisantes en vue de leur vieillesse. Nous admettons que les salariés rempliront presque exclusivement les cadres de cette armée de déshérités, mais ils ne seront pas les seuls ; à côté d'eux, il y aura aussi des artisans, des individus ayant exercé une profession libérale qui, frappés par des revers de fortune, se trouveront dans l'indigence au déclin de leur existence.

Va-t-on les exclure de l'assistance sous prétexte qu'ils n'ont jamais fait partie de la classe des salariés ? Personne n'oserait émettre un tel avis.

C'est pourquoi, du moment que l'on fait de l'assistance, on doit en faire pour tout le monde. Et alors on doit englober dans le nouveau service tous ceux qui, à un titre quelconque, peuvent y contribuer, quitte à accorder les allocations prévues à tous ceux qui seront dans le besoin.

Nous voilà par conséquent sortis du domaine de l'assurance, nous sommes tombés dans celui de l'assistance pure et simple. C'est là la conséquence logique et inévitable du système de la répartition, nous croyons l'avoir suffisamment démontré plus haut, aussi n'y reviendrons-nous pas. C'est pourquoi nous pouvons dire, en terminant ce chapitre : la répartition est contraire à tout système d'assurance, c'est la négation même des retraites ouvrières.

CHAPITRE III

DE LA CAPITALISATION

Si la répartition n'est au fonds qu'un système d'assistance pure et simple, la capitalisation est, au contraire, un véritable système d'assurance : c'est le seul n'ayant rien de commun avec l'assistance.

Ce que nous avons dit plus haut, lorsque nous avons examiné son fonctionnement au point de vue technique, nous a déjà permis de montrer comment il pouvait assurer, en tout état de cause, le paiement des pensions promises. Insistons cependant et, sortant du domaine théorique pour nous placer dans celui de la pratique, voyons comment les choses se passent dans la réalité.

L'assuré verse à la caisse de retraite une prime en compensation de laquelle on lui promet une pension déterminée à partir d'un certain âge. Cette pension varie, bien entendu, avec l'âge de l'assuré au moment où il effectue son versement et celui qu'il doit avoir au moment où il commencera à toucher les arrérages de sa pension, ce

sont les tarifs préalablement calculés qui permettent de fixer, dès le début, le montant de la pension qui pourra être attribuée.

Ces tarifs ont été établis avec tout le soin possible, ils tiennent compte de la mortalité des assurés et du taux de l'intérêt auquel les placements sont susceptibles d'être effectués. Mais comme ils ne sont exacts qu'autant que la mortalité des assurés est bien identique à celle de la table employée et que les placements ont été faits au taux même qui a servi de base aux calculs, les résultats définitifs diffèrent quelque peu de ceux qui ont été prévus par les tarifs, mais cette différence n'est jamais bien considérable si des tarifs convenables ont été employés. Elle n'est d'ailleurs d'aucune importance pour l'assuré, puisque la pension promise au moment du versement lui est toujours payée. La Caisse de retraites s'engage, en effet, à lui servir la dite pension, quels que soient les événements ultérieurs. Si la mortalité et le taux d'intérêt sont inférieurs à ceux qui ont été prévus, les pensions seront payées pendant plus longtemps qu'on l'avait pensé et les sommes placées rapporteront moins que ce que l'on avait escompté ; il en résultera des pertes pour la Caisse de retraite. Elle devra les prendre à sa charge, sans pouvoir espérer les récupérer sur les assurés. Si les événements contraires se reproduisent, elle fera des bénéfices dont les assurés ne profiteront nullement. Mais comme on vient de le dire, ils auront, dès le moment où ils feront un versement, l'assurance de toucher une pension dont

la quotité exacte leur est indiquée, à condition, bien entendu, qu'ils vivent jusqu'au moment fixé pour l'entrée en jouissance de leur pension. De sorte qu'on peut dire avec M. Guieysse : « A tout versement correspond l'engagement de servir une retraite à un moment fixé (1) ».

La Caisse de retraite fondée sur la capitalisation peut souscrire cet engagement puisque le jeu normal de ses opérations est tel qu'elle a toujours par devers elle la somme nécessaire et suffisante pour tenir la promesse faite. Dès qu'elle a reçu une somme d'un déposant, elle la place et en retire intérêt au taux convenu, y ajoute la part de l'assuré considérée dans les cotisations des assurés défaillants et forme ainsi un capital qui servira, comme il a été expliqué plus haut, à payer la pension promise, cette pension étant déterminée de telle façon que pour un groupe suffisamment nombreux d'assurés placés dans les mêmes conditions, la Caisse de retraites se trouve, au moment où elle paie le dernier terme d'ar-rérages, avoir remboursé l'intégralité des capitaux qu'elle a reçus (2). Mais comme, jusque-là, elle a toujours eu

(1) Guieysse, Rapport. Chambre des députés, n° 1052, annexe au procès-verbal de la séance du 9 mars 1900. *Doc. parl.* S. O., 1900, p. 721.

(2) Tout ce qui précède est dit dans le cas d'une caisse qui ne veut faire ni perte ni gain et qui s'administre gratuitement. En réalité, les caisses de retraites ont à prévoir, outre le paiement des pensions, au moins celui des frais d'administration. Elles y font face au moyen d'une somme qui est réclamée en plus de la prime et qu'on appelle chargement.

un actif suffisant pour faire face aux engagements pris, on voit que « toute retraite est à tout moment garantie par un capital existant dans la Caisse de retraites » (1).

Ce capital appelé réserve mathématique appartient à l'assuré et n'est, en somme, qu'un dépôt qu'il effectue entre les mains de la caisse d'assurance.

L'existence de cette réserve donne au système son véritable caractère de système d'assurance et lui permet d'avoir une grande souplesse.

Puisqu'à chaque instant, le compte de l'assuré présente un solde créditeur, il est toujours possible de faire de ce solde tel emploi qu'il conviendra, sauf à prendre les précautions nécessaires pour déjouer les fraudes, ainsi il ne faudrait pas permettre le remboursement de la réserve à un assuré qui, étant près de mourir, est sûr de ne pas entrer en jouissance de sa pension. Mais on peut, par exemple, affecter ce solde à la constitution d'une pension immédiate, sans attendre l'époque fixée pour le paiement des premiers arrérages de pension.

C'est en cas d'invalidité prématurée que le besoin de cette anticipation de pension se fait sentir. L'ouvrier frappé d'invalidité avant l'âge fixé pour l'entrée en jouissance de sa pension se trouve privé de son salaire; d'autre part, n'ayant pas encore atteint l'âge exigé, sa pension ne

(1) Guieysse, Rapport. Chambre des Députés, n° 1052. Annexe au procès-verbal de la séance du 9 mars 1900. *Doc. parl.* S. O., 1900, p. 721.

lui est pas payée, il va donc s'écouler une certaine période pendant laquelle il sera sans aucune ressource. Mais la réserve mathématique existant à son compte va pouvoir être transformée en une pension dont les arrérages lui seront immédiatement servis.

La quotité de cette rente sera plus ou moins importante suivant l'âge de l'invalidé. Il est bien évident, en effet, que s'il est encore jeune, il n'aura fait que peu de versements et il aura des chances de toucher sa pension pendant un assez grand nombre d'années encore ; cette pension ne pourra par conséquent qu'être très faible et tout à fait insuffisante. C'est pourquoi, on a reproché à la capitalisation de ne s'occuper en aucune façon de la retraite en cas d'infirmité (1). Ce reproche n'est pas mérité, car dans bien des cas, précisément à l'âge où l'invalidité est le plus à craindre, la pension qui peut être servie est déjà suffisante. De plus, si l'on défalque les cas d'invalidité provenant d'accidents du travail qui sont déjà couverts par la loi du 9 avril 1898, on constate que l'invalidité totale est extrêmement rare ; elle est d'ailleurs prévue par la loi du 14 juillet 1905 sur l'assistance obligatoire qui permet aux indigents infirmes et incurables,

(1) Voir la proposition de loi déposée par M. Zévaès et plusieurs de ses collègues, le 20 juin 1898. — *Annexe*, n° 96, au procès-verbal de la séance du 20 juin 1898. *Doc. parl. S. O.*, 1898, p. 1226. Cette proposition est connue sous le nom de proposition Zévaès-Escuyer ; elle a été adoptée par le Congrès des Bourses du travail.

quel que soit leur âge, de réclamer les secours dont cette loi règle l'attribution.

A un point de vue plus général, l'existence de la réserve mathématique empêche d'adresser à la capitalisation le reproche que nous avons fait à la répartition en ce qui concerne l'immuabilité du système. Nous avons vu, en effet, que, dans la répartition, il existe une dette qui n'est pas garantie par autre chose que par les cotisations des assujettis futurs et qu'il faut, pour payer cette dette, toujours maintenir les générations à venir dans la même obligation. Dans la capitalisation, la dette existe encore, mais la Caisse de retraites possède à tout moment la somme nécessaire pour la payer, de sorte qu'une liquidation immédiate est toujours possible, sauf les difficultés matérielles que présente une opération de cette importance, mais qui ne sont pas insurmontables.

L'avantage est immense, car s'il veut changer le mode de prévoyance, le législateur est absolument libre de le faire ; il ne se heurte pas à des impossibilités budgétaires comme dans la répartition où il lui faudrait trouver, pour arrêter le fonctionnement du système, une somme énorme que M. Guieysse, avons-nous vu, évalue à 20 milliards.

Si donc le progrès des mœurs et des idées sociales pousse un jour le monde des travailleurs à demander, à la place de retraites, un autre mode de prévoyance, le législateur pourra lui donner satisfaction ; il ne verra pas se dresser devant lui les obstacles qui, dans une mesure moindre, mais suffisante néanmoins pour l'arrêter, lui

empêchent aujourd'hui de modifier la loi du 9 juin 1853 sur les pensions civiles.

Permettant de substituer aux retraites un mode de prévoyance différent, à plus forte raison, la capitalisation permet-elle la co-existence de la retraite et d'un ou plusieurs de ces modes de prévoyance.

Puisqu'à chaque instant, il est possible avec elle de savoir quelle est la pension acquise et puisque cette pension est garantie par un capital, on peut, à un moment donné, arrêter les versements en vue de la retraite, le montant déjà atteint par celle-ci ne s'en trouvera pas modifié. Les versements subséquents pourront alors être affectés, comme le prévoit le projet voté par la Chambre des Députés, à l'acquisition d'une maison ou d'une terre ; ils pourraient tout aussi bien servir à la constitution d'un capital ou à une assurance en cas de décès ou autre ; on n'a que l'embarras du choix dans les modes de prévoyance qui s'offrent à l'ouvrier.

Cette liberté dans le choix des modes de prévoyance existe d'ailleurs au même degré, avec la capitalisation, dans le choix des organismes chargés de recevoir les cotisations. Il suffit, en effet, pour qu'une caisse de capitalisation puisse fonctionner, qu'elle réunisse un effectif assez élevé pour permettre à la loi des grands nombres de jouer. Par conséquent, dès l'instant où elle compte assez d'adhérents, son fonctionnement normal est assuré. Il s'établit alors une profitable émulation entre les divers organismes qui, par des réductions de tarifs, cherchent

à s'attirer une clientèle aussi nombreuse que possible.

Les assurés y trouvent leur compte, à condition toutefois que ces réductions de tarif ne soient pas exagérées et ne mettent pas en péril l'existence même de la caisse, mais c'est au législateur de prévoir un contrôle destiné à prévenir les abus. Les assurés ne sont d'ailleurs pas liés définitivement à la caisse qu'ils auront tout d'abord choisie, la réserve qui leur appartient peut être transférée d'une caisse à une autre et si, à un moment donné, les nécessités de l'existence ou simplement leurs convenances personnelles les poussent à abandonner une caisse pour en adopter une autre, rien n'est plus facile, en principe du moins.

On voit donc que la capitalisation assure de la façon la plus absolue le paiement des pensions, et qu'au surplus qu'elle donne de grandes facilités pour leur constitution. Mais ces résultats ne peuvent être atteints qu'autant qu'on connaît exactement et à tout instant la réserve mathématique de chaque assuré. Il est donc indispensable de tenir un compte individuel pour chacun d'eux et ce compte devra être tenu avec une rigoureuse exactitude. Les versements faits devront tous y être inscrits au fur et à mesure qu'ils se produiront ; leur montant et leur date devront être soigneusement contrôlés de même que le chiffre de la rente correspondante. Ce sont là des opérations fort délicates qui exigent un personnel nombreux et expérimenté. Les frais seront donc élevés ; mais sans vouloir les évaluer, nous pouvons présumer qu'ils ne constitueront

pas une surcharge excessive, puisque la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse qui a effectué en 1906 près de 4.900.000 opérations n'a dépensé que 1.733.099 fr. 12 (1). D'ailleurs, les évaluations faites au sujet des frais d'administration d'une caisse de retraites ouvrières sont loin de concorder, puisque le *Temps* du 18 février 1907 nous apprend que le ministère du Travail les évalue à 15 millions, tandis que celui des Finances prévoit une dépense de 80 millions. Un pareil écart n'est pas sans nous surprendre et nous avouons notre incompetence à déterminer quel est celui de ces deux chiffres qui est le plus près de la vérité.

En tout cas, si la capitalisation entraîne des frais d'administration plus élevés que la répartition, elle est encore plus économique que cette dernière, puisque, avons-nous vu, les intérêts produits permettent d'abaisser les primes dans des proportions considérables. Par conséquent, le reproche de cherté qu'on pourrait lui adresser ne saurait être sérieusement retenu.

Les inconvénients les plus graves qu'on peut voir dans la capitalisation ont trait à deux ordres d'idées différents. Ils concernent d'une part la période transitoire, de l'autre, l'accumulation des capitaux qui se produit en régime constant.

En ce qui concerne la période transitoire, nous ne reviendrons pas sur ce que nous avons dit au sujet de la

(1) Voir rapport de la Commission supérieure de la Caisse nationale des Retraites pour la vieillesse sur les opérations et la situation de cette caisse en 1906, p. 16.

nécessité d'assurer le paiement d'allocations dès la promulgation de la loi. Comme dans la capitalisation, les pensions proviennent exclusivement des versements faits par le titulaire de la pension lui-même ou effectués en son nom, ceux qui n'ont rien versé n'auront rien, ceux qui n'ont fait que quelques versements n'auront que peu de chose et, dans l'un comme dans l'autre cas, la capitalisation ne peut atteindre le but poursuivi.

C'est pourquoi, les projets fondés sur la capitalisation prévoient toujours pour la période transitoire des allocations budgétaires. Celui voté par la Chambre des Députés le 23 février 1906 contient un article 32, ainsi conçu :

Article 32.

« Les ouvriers, employés ou domestiques et les anciens
« ouvriers, employés ou domestiques visés à l'art. pre-
« mier, qui seront, depuis cinq ans au moins, de nationa-
« lité française, recevront une allocation viagère annuelle,
« s'ils sont âgés de plus de 60 ans au moment de la mise
« en vigueur de la loi et au fur et à mesure qu'ils attein-
« dront cet âge, s'ils justifient de 30 années de travail à
« raison de 250 journées par an, dans les conditions pré-
« vues par un règlement d'administration publique, rendu
« sur la proposition des ministres du Commerce et des
« Finances. La durée du service militaire est réputée à
« cet égard équivalente à une même durée de travail.

« Cette allocation sera de cent vingt francs (120 fr.).

« Toutefois, si, en s'ajoutant à la retraite calculée comme

« il est spécifié à l'art. 8, le total est supérieur aux maxima
« fixés par le barème ci-dessous, eette allocation sera ré-
« duite de la quantité nécessaire pour que le total ne dé-
« passe pas les chiffres suivants :

« De zéro à cinq années de versement à une caisse de
« retraite autorisée, cent cinquante francs (150 fr.); de
« cinq à dix années, deux cents francs (200 fr.); de 10 à
« 15 années, deux cent cinquante francs (250 fr.); quinze
« à vingt années, trois cent francs (300 fr.); de vingt-cinq
« à trente années, trois cent soixante francs (360 fr.) ».

Ces subventions sont indépendantes de la pension qui aura pu être acquise, elles viennent s'y ajouter. Elles ont d'ailleurs un tout autre caractère, puisqu'elles proviennent d'une libéralité librement consentie par l'Etat et non d'un engagement d'une caisse de retraites.

Elles sont soumises au régime de la répartition, car elles proviennent de la répartition entre tous les ayants droit d'un crédit budgétaire spécialement ouvert à cet effet.

Pour ces allocations, il ne peut être question de capitalisation. Il faudrait pour cela que l'Etat constituât, immédiatement après la mise en vigueur de la loi, des pensions à tous ceux qui ont dépassé l'âge de la retraite et qu'il versât à cet effet dans une caisse de capitalisation les capitaux correspondants. Ce serait là une somme énorme qu'il lui faudrait trouver d'un instant à l'autre. Comme aucun des budgets actuels ne présente une élasticité suffisante, il faudrait emprunter la somme en question et les intérêts de cet emprunt grèveraient lourdement

les budgets à venir ; ils exigeraient une annuité perpétuelle représentant une quote part élevée de l'annuité temporaire à prévoir pour le paiement des allocations. Au point de vue financier, l'opération n'est pas recommandable ; aussi ne fût-elle jamais proposée, tout au moins à notre connaissance.

Il faut donc ici faire appel à une certaine part de répartition et tempérer ainsi la capitalisation. Nous l'admettons volontiers, car nous sortons du domaine de l'assurance pour entrer dans celui de l'assistance. Les sommes attribuées aux bénéficiaires de la période transitoire ne sont pas, en effet, autre chose que des allocations d'assistance, puisqu'elles sont accordées sans que l'attributaire ait effectué aucun versement ou sans préjudice de la rente acquise au moyen des primes versées.

C'est pourquoi nous estimons qu'il faut subordonner l'octroi de ces allocations à la justification de l'indigence.

La loi belge du 10 mai 1900 accorde des allocations de 65 francs aux ouvriers ou anciens ouvriers âgés de plus de 65 ans, mais à condition qu'ils justifient, non seulement de leur qualité, mais encore de leur indigence. Le projet de loi français devrait avoir la même exigence ; il s'applique, en effet, à certains salariés qui, comme les domestiques attachés à la personne, sont susceptibles de se créer une certaine aisance et qui, en fait, se la créent souvent, aussi est-il tout à fait inutile de prévoir pour eux une allocation de la période transitoire. La loi retire ses faveurs dans la période normale à ceux qui se sont assurés une pension

de 360 francs, pourquoi alors vouloir accorder des secours à ceux qui, avant l'application de la loi, se sont assurés autrement un revenu d'égale importance ?

Du reste, d'une façon générale, les mesures à prévoir pour la période transitoire ont besoin d'être mises en harmonie avec la législation sur l'assistance.

En France, il existe déjà la loi du 14 juillet 1905 à laquelle nous avons fait allusion en parlant de l'invalidité prématurée. Cette loi a pour but d'accorder l'assistance qu'elle institue à tout français privé de ressources, incapable de subvenir par son travail aux nécessités de l'existence et, soit âgé de plus de 70 ans, soit atteint d'une infirmité ou d'une maladie reconnue incurable. Cette assistance consiste normalement en une allocation en argent dont le minimum est fixé à 60 francs par an ; elle peut s'élever jusqu'à 360 frs. et même davantage suivant les communes.

Par conséquent, en faisant coïncider l'âge normal d'attribution des allocations d'assistance avec l'âge d'entrée en jouissance de la pension, et en faisant une place à part dans la loi d'assistance aux anciens salariés, on pourra faire abstraction, dans la loi des retraites, de tous ceux qui n'auront pas cotisé pendant le nombre d'années qui est considéré comme la durée de la vie active d'un ouvrier. Ils seront tributaires de la loi d'assistance ; il est vrai que souvent ils seront, en même temps, tributaires de la loi d'assurance, mais leurs deux qualités seront bien distinctes, sauf aux administrateurs chargés d'appliquer les deux lois à faire attention au cumul qui pourra se pro-

duire et à réduire les allocations d'assistance dans la mesure convenable.

Si cette harmonie indispensable entre les deux lois est réalisée, l'objection faite à la capitalisation au sujet de son impuissance à assurer les allocations de la période transitoire perd toute sa valeur.

Avec elle on aboutit même à un système bien plus avantageux pour la classe ouvrière que dans la répartition. Cette dernière fait, en effet, payer par les ouvriers et les patrons seuls les allocations de la période transitoire, tandis que l'assurance reposant sur la capitalisation et complétée par l'assistance, en fait porter le poids sur tous les contribuables, puisque c'est au budget seul qu'elle réclame les ressources nécessaires pour faire face aux charges de la période transitoire.

Il résulte donc de ce qui précède qu'une organisation rationnelle de l'assistance permet d'assurer aux salariés, dès la promulgation de la loi des retraites, un minimum d'existence qui leur donnera les moyens d'attendre que la loi ait produit son plein effet. De sorte que, sauf à trouver les ressources nécessaires, tout se résout dans une simple question d'organisation.

C'est d'ailleurs en organisant d'une façon appropriée les institutions de retraites qu'on peut atténuer, sinon faire disparaître complètement, les inconvénients qui, dans la capitalisation, résultent de l'accumulation des fonds.

On reproche, en effet, à la capitalisation de drainer les

économies populaires et de les retirer de la circulation. Nous ne nous arrêterons pas à cette objection, car elle repose sur une erreur manifeste. En effet, le numéraire recueilli n'est pas enfoui dans une caisse où il ne reçoit aucun emploi, on le place, au contraire, afin d'en retirer un intérêt; tout ce que l'on peut dire, c'est donc que ces placements soumis à des règles fixes, effectués par un organisme d'Etat ou placés sous la surveillance de l'Etat seront moins fructueux que s'ils étaient laissés à la libre initiative des particuliers.

On lui reproche encore de donner lieu à des difficultés énormes pour l'emploi des capitaux dont elle nécessite l'accumulation, de fausser le cours des valeurs mobilières et de faire baisser le taux de l'intérêt.

Nous reconnaissons qu'il y a là de sérieux obstacles, mais ils ne sont pas insurmontables. Une organisation rationnelle des retraites permet de les écarter; c'est ce que nous nous proposons de montrer dans la troisième partie de cette étude, qui a pour objet le placement des fonds. Cette question, en raison de son importance, nous a semblé devoir être traitée à part; elle fera l'objet de notre troisième partie.

TROISIÈME PARTIE

Placement des capitaux.

Le système de la capitalisation que nous avons admis après mûre réflexion, loin de rendre plus facile le problème des retraites ouvrières, vient encore le compliquer. Comment, en effet, arriver à placer des sommes aussi considérables que celles provenant des versements des affiliés à la Caisse des retraites ? Bien qu'il soit impossible de déterminer à l'avance le montant des capitaux, dont il y aura lieu de faire emploi, on peut toutefois estimer que lors du plein, la caisse ou les différentes caisses qui auront assumé la charge des retraites auront à gérer un capital d'environ 20 milliards. Les données du problème qu'elles auront à résoudre sont les suivantes : il leur faudra trouver le moyen de placer la somme énorme que nous venons de citer en valeurs de toute sûreté, mais donnant cependant un revenu rémunérateur, et ensuite d'éviter le reproche de drainer les capitaux aux dépens du commerce et de l'industrie. Cette question étant intimement liée à

celle de l'organisation administrative de l'assurance ouvrière, nous l'étudierons concurremment avec celle de savoir s'il y a lieu de faire appel à une caisse unique ou si, au contraire, il ne conviendrait pas de confier le service technique des retraites à un assez grand nombre de caisses régionales. Nous étudierons donc, dans un premier chapitre, les avantages et les inconvénients d'une Caisse unique et nous consacrerons le second chapitre à l'examen du système des caisses régionales, en nous appuyant spécialement sur les résultats donnés par ces caisses en Allemagne.

CHAPITRE PREMIER

CAISSE D'ÉTAT UNIQUE

L'idée la plus simple qui vienne à l'esprit est de confier à la Caisse des Dépôts et Consignations, qui est déjà chargée de gérer la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse et la Caisse d'assurances en cas de décès, de centraliser toutes les opérations concernant les retraites ouvrières. C'est une Administration bien organisée, qui a fait ses preuves, et dont les cadres, déjà habitués aux opérations d'assurances, fourniraient d'excellents éléments pour le nouveau service. En outre, il ne serait pas nécessaire de créer d'organes nouveaux, les préposés locaux de cette caisse n'auraient seulement qu'à augmenter quelque peu leur personnel. On obtiendrait ainsi une bonne organisation : économie et expérience dans les placements, tels sont les avantages qui, sans doute, résulteraient d'une caisse unique. Ce sont là des mérites qui ne sont pas à dédaigner, mais la question intéressante à étudier est celle de savoir si la Caisse des Dépôts pourrait placer

20 milliards. Dans l'affirmative, il faudra se demander dans quelles conditions elle pourrait le faire et quelles sortes de placements seraient à sa portée.

En ce qui concerne le premier point, les partisans de la Caisse unique invoquent que cette Caisse place sans difficultés plus de 7 milliards ; elle pourrait aussi bien, dit-on, en placer encore 20 autres (1). Nous croyons, pour notre part, que la Caisse des Dépôts peut arriver à placer 20 milliards, mais nous redoutons que ses achats successifs ne viennent troubler le marché. Sans doute, les 7 milliards placés par la Caisse des Dépôts n'empêchent pas actuellement la rente de baisser, mais il faut tenir compte que si la Caisse achète une grande quantité de rentes, elle prête aussi des sommes considérables aux départements et aux communes, opérations qui ont lieu sans publicité ni concurrence. Il convient également d'ajouter que sur un capital de près de 5 milliards $1/2$ de rentes sur l'Etat qu'elle détient dans son portefeuille, environ 1.200 millions n'ont pas été achetés à la Bourse, mais proviennent d'une consolidation des fonds des Caisses d'épargne versés en compte courant au Trésor. En 1883, en effet, les fonds énormes versés au Trésor par la Caisse des Dépôts pour le compte des Caisses d'épargne grevaient lourdement la dette flottante qui perdait, de ce fait, toute élasticité. C'est alors que pour la décongestionner, on offrit à la Caisse des Dépôts de lui remettre, en échange

(1) Voir discours prononcé par M. Caillaux, à la séance de la Chambre des Députés du 18 juin 1901.

de ces fonds, divers titres de rentes 3 0/0 amortissable correspondant au capital précité de 1.200 millions. Il est probable que si la Caisse des Dépôts avait dû acheter une pareille quantité de rentes, elle aurait fait hausser les cours dans d'énormes proportions. Il ne faut donc pas se hâter de conclure qu'elle pourrait impunément quadrupler le chiffre de ses placements. La Caisse étant obligée d'employer annuellement plus de 500 millions de cotisations, non compris le placement des intérêts des capitaux accumulés, ne pourrait le faire sans peser de tout son poids sur le marché. Il en résulterait une hausse considérable des fonds publics et, par suite, de tous les autres compartiments du marché.

Ce mode d'opérer aurait sans doute le grand avantage d'entraîner une diminution du taux général de l'intérêt, ce qui serait utile pour le commerce et l'industrie ; mais il y aurait aussi le revers de la médaille : la constitution des retraites coûterait infiniment plus cher. On peut dire cependant qu'au point de vue du taux de l'intérêt, les avantages et les inconvénients se compensent.

Une conséquence plus grave de ce système, c'est que la Caisse des dépôts serait le régulateur du marché et que si les hommes au pouvoir étaient des prévaricateurs, ils pourraient, à leur gré, influencer les cours dans le sens le plus favorable à leurs spéculations : la Caisse pourrait ainsi devenir un instrument d'agiotage.

On a également fait valoir contre ce système qu'il faciliterait les emprunts occultes. M. Caillaux a répondu que

ceux qui faisaient cette objection méconnaissaient le mode d'organisation de la Caisse des dépôts dont les opérations sont suivies par une Commission dite de surveillance, composée, pour partie, de membres du Parlement. Il ne nous paraît pas moins vrai cependant qu'en cas de crise grave, on ne tiendrait pas compte des décisions de la Commission et que l'on emprunterait à la Caisse des retraites les sommes dont on aurait besoin et que ce système faciliterait singulièrement les emprunts occultes.

Ces inconvénients n'en ont pas moins fortement impressionné le ministre des Finances de 1901 qui, partisan de la Caisse unique, essaya de trouver un moyen d'y parer. Aussi, lors de la première discussion du projet de retraites ouvrières, proposa-t-il une ingénieuse combinaison qui fut adoptée par la Commission à la Chambre des Députés.

Dans le but d'éviter que les nombreux achats de la Caisse des Dépôts ne fissent monter la rente au-dessus du pair, M. Caillaux proposait que nos rentes fussent divisées en un assez grand nombre de séries dont on ferait une sorte d'amortissement progressif. La Caisse des Dépôts emploierait d'abord ses fonds libres en valeurs autres que les rentes, — c'est ce que le ministre appelait les placements intercalaires — et lorsque le montant des fonds ainsi placés serait assez élevé pour acheter une série, un tirage au sort aurait lieu, comme pour le 3 0/0 amortissable, et la série portant le numéro sorti de la roue serait remboursée à ceux qui détiennent les titres qui la cons-

tituent. De cette façon, les titres que les rentiers possèdent actuellement sur l'Etat seraient transformés en titres de pensions pour les ouvriers. Comme le disait M. Millerand : « par une conséquence imprévue c'est, « pour l'ensemble des travailleurs, la réalisation de la « conception que Barrère exposait dans un rapport à la « Convention. Les riches, disait Barrère, ont bien obtenu « de la République un grand-livre pour y enregistrer leurs « richesses et leurs créances ; et bien, les citoyens malheureux, les vieillards indigents auront aussi leur grand-livre pour y graver leurs services industriels, leurs travaux agricoles et leurs droits à la bienveillance nationale (1) ».

M. Caillaux aurait encore pu ajouter en faveur de son système que les ouvriers étant ainsi devenus les créanciers de l'Etat auraient intérêt à ce que les finances publiques fussent bien gérées, car si l'Etat était acculé à la faillite, leurs retraites ne pourraient plus être payées.

Si tentant par sa simplicité que ce système puisse paraître, il n'est cependant pas à l'abri de graves critiques. Au moment où il fut proposé, on lui reprocha d'abord de rendre impossibles les conversions ultérieures. Cette

(1) Discours de M. Millerand prononcé à la Chambre des Députés à la séance du 13 juin 1901 (*J. O.* du 14, p. 1361, 3^e col.). — Dans le même sens, M. Guieysse s'exprimait ainsi : « Il sera peut-être possible un jour de transformer les arrérages de la dette perpétuelle en arrérages de rentes viagères. C'est là le véritable amortissement de la dette par le travail national. » (Rapport Guieysse du 9 mars 1900. — *Doc. parl.*, S. O., 1900. *Annexe* n° 1502, p. 727).

critique qui fut faite par M. Ribot n'était, il faut bien le dire, qu'un reproche de circonstance. Ce mode de procéder faisait, en effet, partie d'un système de retraites dans lequel l'Etat garantissait aux cotisations patronales et ouvrières un taux fixe de 3 0/0. Il semblait donc à M. Ribot que l'Etat qui rachetait les rentes 3 1/2 ou 3 0/0 ne pourrait plus, par la suite, les convertir, puisqu'il s'engageait à servir à la Caisse des retraites un taux de capitalisation de 3 0/0. M. Caillaux lui répondit, d'ailleurs avec justesse, que son système n'empêchait pas les conversions ultérieures. Il serait, en effet, toujours loisible à l'Etat d'offrir la conversion des séries qui seraient encore entre les mains des rentiers. Quant à celles qui seraient détenues par la Caisse des retraites ouvrières, on pourrait également les réduire et, par contre, inscrire au budget un crédit suffisant pour que la Caisse continue à toucher un intérêt de 3 0/0 sur ses fonds placés (1).

(1) Voici d'ailleurs comment M. Caillaux s'exprimait à ce sujet à la séance de la Chambre des Députés du 18 juin 1901 (*J. O.* du 19, p. 1460) :

« M. Ribot a dit : « Vous n'avez pas le droit de décider que les titres de rente seront inconvertibles, or, ce que vous faites revient à décider que toute une catégorie de titres de rente sera inconvertible... Il y a là, je crois, une méprise... » Nous ne disons pas et nous n'avons pas la prétention de dire : la Caisse nationale des retraites ouvrières emploiera le capital dont elle dispose à acheter de la rente, et nous servirons à ce capital à perpétuité un intérêt de 3 0/0. Non ; nous disons, et il y a au fond une grande différence : nous donnerons à la Caisse nationale des retraites une subvention telle que l'ensemble de son portefeuille lui rapporte 3 0/0 ; en

On a également invoqué contre ce système que les rentiers auxquels on allait rembourser annuellement un capital de 5 à 600 millions allaient se trouver dans le plus grand embarras pour placer les sommes qui leur seraient restituées. On a dit : le petit rentier aime un placement sûr pour son épargne et, pour lui, l'idéal est le placement en rentes sur l'Etat ; si vous le lui enlevez, il portera ses capitaux à l'étranger (1). Comme les critiques ne précisent pas quel genre de placements le petit rentier pourrait faire à l'étranger, il est permis de supposer qu'ils

d'autres termes, nous garantissons en faveur du déposant, qui seul est intéressant, un intérêt de 3 $\frac{0}{10}$.

(1) Il ne faut pas se payer de mots. Personne ne peut prétendre et ne peut croire que les centaines de millions ainsi remboursés aux rentiers, vont rentrer dans la circulation nationale. Vous savez bien que non. Ces rentiers auxquels vous allez rendre tous les ans 500 millions, que vont-ils faire de cet argent ? Il faut bien que vous posiez la question. Où vont passer ces 500 millions que vous allez annuellement rendre disponibles ? Croyez-vous, Messieurs, qu'ils vont rentrer dans la consommation, se porter sur l'agriculture ou le commerce ? Evidemment non, ils n'y rentreront pas. Et je vous prie de songer à ceci : Lorsqu'on saura que presque chaque année, au lendemain de l'opération effectuée par la Caisse des Dépôts et Consignations, quand on saura que le lendemain de ce jour, 500 millions placés la veille vont se trouver disponibles, en quête d'un placement, quelle merveilleuse aubaine pour tous les exploiters d'affaires véreuses, pour tous les exploiters de la crédulité publique. Et aussi, Messieurs, — il faut bien que cette préoccupation nous assiège — quelle chance inespérée pour les Gouvernements étrangers ». — (Séance de la Chambre des Députés du 20 juin 1901. *Journal Officiel* du 21, p. 1483).

avaient en vue les placements en fonds d'Etats étrangers qui présentent le maximum de sécurité et non les valeurs industrielles, car celles-ci ne sont pas des placements moins aléatoires à l'étranger qu'en France.

Quelles conséquences fâcheuses en résulterait-il donc ? Nous ne le voyons pas ; il nous semble, au contraire, qu'en temps de crise grave, où serait mêlé notre pays, cela ne pourrait avoir qu'un résultat bienfaisant. En effet, l'Etat ayant peu de titres entre les mains du public pourrait facilement contracter un emprunt et beaucoup de Français qui, pendant la période précédente, auraient acheté des titres de rentes étrangers s'empresseraient, non par patriotisme, mais par intérêt, de les vendre pour souscrire aux emprunts nationaux. Ces ventes importantes entraîneraient la baisse des titres ainsi vendus et l'étranger ne pourrait contracter que difficilement un emprunt et, en tous cas, il ne pourrait le faire que dans des conditions désavantageuses.

Le projet de M. Caillaux échappe donc, en partie, aux critiques qui lui ont été jusqu'ici adressées, mais, à notre avis, il encourt un reproche qui doit le faire rejeter : il ne présente pas les garanties suffisantes pour un système basé, — comme nous l'avons admis — sur la capitalisation. Quel est, en effet, le grand avantage de la capitalisation en dehors des bénéfices résultant du placement des capitaux, c'est qu'à tout moment, la Caisse des retraites a dans ses coffres des titres dont la valeur représentative en capital

correspond exactement au montant des engagements qu'elle a pris.

Peut-on dire que si la Caisse était exclusivement détentrice de rentes sur l'Etat, elle aurait vraiment la contrepartie de ses engagements? Il est difficile de le soutenir. En effet, dans ce système, la Caisse n'aurait qu'une simple créance sur l'Etat, or, tant vaut le créancier, tant vaut la créance; si donc l'Etat, par suite de révolutions intérieures ou de guerres malheureuses, se trouvait dans l'impossibilité de payer les arrérages de sa dette, les ouvriers seraient frustrés du prix de leurs efforts.

On ne peut donc alimenter la Caisse unique avec les seules rentes sur l'Etat, il faut lui permettre d'autres placements, d'où nouvelle difficulté. Quels genres de placements lui conviennent-ils? On laissera, sans doute, à cet égard à la Caisse des Dépôts la même latitude qu'elle possède actuellement pour le placement des capitaux qu'elle emploie, mais les modes de placement dont elle dispose maintenant seraient insuffisants, à moins qu'elle n'absorbe tous les prêts aux départements, communes, chambres de commerce, etc... Ces derniers placements donneraient, sans doute, le taux rémunérateur cherché, mais on leur reprochera d'enlever à l'industrie une grande partie des capitaux disponibles.

A notre avis, la seule critique sérieuse que l'on puisse faire à la Caisse unique, c'est son manque de souplesse. Nous voudrions qu'elle put avoir toute liberté dans le

choix de ses placements, notamment le droit de contracter des placements, sociaux et des placements industriels. Mais cela n'est malheureusement pas possible, car on l'accuserait toujours de favoriser certains industriels ou certains établissements aux dépens des autres.

CHAPITRE II

CAISSES RÉGIONALES

A. *Examen général du système.* — Vivement frappés de ces imperfections, certains ont demandé qu'à la Caisse unique fussent substituées les Caisses régionales jouissant de la personnalité civile, capables de gérer leurs fonds avec une très grande liberté, mais cependant soumises, quant à leurs placements, au contrôle d'un organisme central. C'est le système pratiqué en Allemagne et c'est celui du projet de la Commission de 1900, qui, d'ailleurs, sur ce point spécial, n'était guère qu'une copie de la loi d'assurance allemande. De ce fait, la discussion de ce système peut se présenter à la fois au point de vue théorique et au point de vue de ses résultats pratiques. Nous allons donc nous demander quelles sont, en théorie, les avantages et les inconvénients de ce système et nous examinerons ensuite si nos voisins ont à se féliciter des services rendus par les Caisses régionales.

Le projet présenté en 1901 par la Commission d'assu-

rance et de prévoyance sociale de la Chambre des Députés proposait la création de 20 Caisses régionales (1). Ces caisses devaient constituer des établissements publics et avoir la personnalité civile. Elles devaient, dans l'esprit des auteurs de cette institution, jouir d'une grande liberté en ce qui concerne le placement de leurs fonds (2).

La préoccupation dominante de ceux qui défendent les caisses régionales c'est, en effet, d'empêcher la désorganisation du marché des valeurs et surtout de décentraliser le placement des capitaux, dans le but de les employer à aider l'industrie et l'agriculture dans les régions mêmes où ils ont été prélevés. M. Guieysse résume d'ailleurs ainsi sa pensée : « Le système des caisses régionales est le « seul qui puisse permettre la meilleure utilisation de la « richesse produite (3). »

Ce système fut surtout brillamment défendu à la Chambre des Députés par M. de Gailhard-Bancel dans le discours qu'il prononça à la séance du 17 juin 1901 (4).

(1) Voir rapport Guieysse du 9 mars 1900, *Doc. parl.*, S. O. 100 p. 727.

(2) Nous devons dire cependant que le projet de la Commission n'avait posé aucune règle concernant le fonctionnement de ces Caisses et les modes d'emploi de leurs fonds disponibles (V. le titre III, art. 18 à 21 du projet de la commission de 1900, annexé au rapport de M. Guieysse.

(3) Rapport Guieysse. *Doc. parl.* Annexe n° 1502. S. O. 1900, p. 727.

(4) Séance de la Chambre des Députés du 17 juin 1907. *J. O.* du 18, pp. 1443-1444.

L'honorable Député montrait qu'avec cette organisation, le travailleur s'intéressera à l'emploi de son épargne, puisqu'il l'administrera lui-même, et il ajoutait que les réunions du comité directeur de la Caisse constitueront pour l'ouvrier la meilleure « école d'instruction et d'éducation civiques », car il s'accoutumera à la gestion des affaires publiques (1).

Il faisait également valoir que l'uniformité dans les placements inhérents à une caisse unique sera évitée avec les caisses régionales « qui pourront avec facilité se plier à tous les besoins, à toutes les circonstances, à toutes les conditions de la vie ».

On peut enfin invoquer en faveur de ce système un dernier argument : il est le seul qui puisse permettre aux caisses de retraites de bénéficier de dons et legs. Un certain nombre de philanthropes se décideront sans doute à gratifier les caisses de dons ou de legs importants, car leur nom restera inscrit au livre d'or de ces établissements. — C'est un penchant humain bien connu que le donateur aime voir son nom mis en vedette comme récompense de sa générosité — ; or, cette popularité généralement posthume, il ne pourra l'acquérir que si le don s'adresse à une caisse particulière. Il viendra rarement, en effet, à l'idée d'un citoyen de faire une libéralité à l'Etat pour que le montant en soit, en quelque sorte, noyé dans les ressources générales. On ne donne, en général, à l'Etat

(1) Voir également le discours prononcé le 13 juin 1901 à la Chambre des Députés, par M. Paul Lerolle. (*J. O.* du 12, p. 1355).

qu'en vue d'un objet déterminé et précis, ce qui ne serait pas le cas pour une institution aussi importante que la Caisse des retraites ouvrières. Avec une caisse unique, les ouvriers perdraient donc le bénéfice de ces libéralités qui cependant, si l'on s'en rapporte à celles offertes aux Caisses de secours mutuels, peuvent avoir une grande importance et constituer en quelque sorte les fonds de réserve de l'assurance ouvrière (1).

Malgré ces avantages, ce système fut combattu en 1901 par le Gouvernement en la personne du ministre des Finances, M. Caillaux.

Celui-ci prétendait d'abord que cette organisation n'avait pas toutes les qualités que ses promoteurs voulaient bien lui décerner (2). Il prétendait notamment qu'on se leurrait en croyant que les directeurs de ces caisses régionales auraient suffisamment de largeur de vue pour placer leurs capitaux. Se basant sur les résultats de la loi de 1895 qui donnait aux administrateurs des caisses d'épargne de plus grandes facilités de placements, il montrait que les intéressés n'ont nullement profité des dispositions libérales de la loi et n'ont fait preuve d'aucun esprit d'initiative. A notre avis, le ministre se hâtait trop de conclure après une expérience aussi courte. Cinq années de fonctionnement d'un système ne sont pas suffisantes

(1) M. de Gailhard-Bancel. Séance de la Chambre des Députés du 17 juin 1901, pp. 1343 et 1344.

(2) Discours de M. Caillaux prononcé à la Chambre des Députés le 18 juin 1901. *J. O.* du 19, p. 1458.

pour qu'on puisse le juger. Il faut tenir compte, en effet, que ceux qui sont à la tête de ces établissements sont, en général, de petits rentiers timorés qui n'ont pas su voir les bienfaits de la loi de 1895. Il leur faut un certain temps pour sortir de la routine à laquelle les avait assujetti la méfiance antérieure du législateur. Peut-on d'ailleurs assimiler ces administrateurs des caisses d'épargne aux membres des comités directeurs des caisses régionales. Il suffit de se rappeler la composition de ces comités pour se rendre compte que l'objection du ministre ne porte pas. Ces comités sont, en effet, recrutés partie parmi des fonctionnaires, partie parmi les ouvriers et les chefs d'entreprises. A l'exception des fonctionnaires qui sont pour la plupart timorés et redoutent, pour leur avancement ou pour leur tranquillité, de faire des expériences, les membres ouvriers et patrons n'auront pas le même esprit routinier et ils n'hésiteront pas à tenter quelques placements en valeurs industrielles ou sociales. Qu'il s'agisse d'ailleurs des unes ou des autres, ils sauront au bout de peu de temps distinguer celles qui présentent des garanties et celles qui feraient courir de trop gros risques à leur caisse.

M. Caillaux prétendait également que ce système était « exclusif de toute responsabilité ». « Il est impossible, disait-il, de ne pas créer sur la gestion de ces caisses un organe de contrôle ; lorsqu'une caisse voudra faire un placement, il lui sera nécessaire d'obtenir l'autorisation de ce conseil central ; celui-ci substituera donc sa res-

ponsabilité à celle de la caisse régionale, et il ajoutait qu'il serait, en conséquence, à craindre que les directions des caisses régionales n'étudiassent insuffisamment les affaires soumises à l'autorisation de la caisse centrale. »

Nous répondrons à M. Caillaux que l'argument qu'il produit pourrait avoir une certaine valeur dans un système où les caisses régionales seraient obligées d'en référer au Conseil central pour chaque placement qu'elles voudraient effectuer. Le ministre nous permettra de lui faire remarquer que l'hypothèse qu'il envisage est en contradiction avec l'idée même que se sont faite des libertés des caisses régionales ceux qui ont été les promoteurs. Ceux-ci, en effet, avaient principalement pour but de donner une très grande latitude aux directeurs des caisses dans le choix de leurs placements, précisément parce qu'ils pensaient qu'ils pouvaient être mieux éclairés sur la valeur d'un placement que le Conseil Central. Par son système d'autorisation, M. Caillaux paraît avoir singulièrement rétréci le rôle de ces organes. Si donc l'on envisage le vrai système des caisses régionales jouissant d'une large indépendance, les critiques du ministre sont mal fondées.

Le ministre des Finances invoquait encore que ce système coûterait très cher ; qu'il faudrait une administration nouvelle nécessitant un nombreux personnel. Il est difficile de répondre à M. Caillaux, sur ce point, car les frais administratifs dans ce système et dans celui de la Caisse unique n'ont pas pu, nous l'avons vu plus haut, être dé-

terminés même très approximativement. En tous cas, la démonstration reste encore à faire que ces organes coûteraient sensiblement plus cher que la caisse unique. Il n'est pas douteux, en effet, que si l'on établit une caisse unique, il y aura un travail formidable provenant de la tenue des livrets et qui nécessiterait un développement considérable de la Caisse des Dépôts et Consignations. Ce travail pourrait, à notre avis, être fait d'une façon moins coûteuse et plus expéditive dans les départements qu'à Paris.

Ajoutons que M. de Gailhard-Bancel, contrairement à l'opinion émise par M. Caillaux, prétendait sans d'ailleurs l'appuyer par des chiffres, que l'organisation des caisses régionales coûterait meilleur marché qu'une Caisse d'Etat. A notre avis, la question des frais de gestion ne peut pas être invoquée en faveur d'un système plutôt que de l'autre. Comme nous le disions plus haut, les données de l'administration sont trop incertaines pour qu'elles puissent servir utilement à une évaluation de ces frais.

Ainsi, au point de vue théorique, aucun argument décisif n'a été présenté contre le système des caisses régionales ; par contre, ce mode d'organisation a en sa faveur l'expérience de l'Autriche et de l'Allemagne. Nous n'étudierons pas toutefois le système autrichien, car il a été créé spécialement en vue de l'assurance accidents, nous nous contenterons d'examiner le mode de fonctionnement et les résultats des caisses régionales en Allemagne.

B. *Les Caisses régionales allemandes.* — L'exécution de la loi d'assurance est confiée en Allemagne à 31 caisses régionales, n'ayant aucun caractère corporatif ou professionnel, mais ayant uniquement une compétence territoriale. Tous les assujettis à l'assurance, quelle que soit leur profession et habitant un territoire déterminé, sont tenus de verser leurs cotisations à la caisse régionale dans le ressort de laquelle ce territoire se trouve placé. La circonscription de ces caisses comprend, tantôt tout le territoire d'un Etat ou d'une province ; tantôt, au contraire, elle s'étend sur plusieurs provinces, parfois enfin, plusieurs caisses régionales sont installées sur le territoire d'un même Etat. Ces organes présentent deux caractéristiques originales : d'abord la province ou l'Etat confédéré auquel appartient un établissement d'assurance est co-débiteur solidaire des rentes d'invalidité et de vieillesse mises à la charge de celui-ci dans le cas où il deviendrait insolvable. En second lieu, ces caisses sont administrées par les intéressés eux-mêmes, en comprenant sous ce nom : l'autorité garante, les patrons et les ouvriers. A la tête de ces établissements se trouvent, en effet, deux organes : une direction et un comité. Dans la direction qui a surtout pour objet l'expédition des affaires courantes, l'autorité garante est représentée par trois hauts fonctionnaires de la province et les ouvriers et les patrons, chacun par deux délégués élus par le comité. Quant au comité, sa composition diffère de la direction en ce qu'aucun fonctionnaire n'en fait partie. Il est exclusivement

constitué par des représentants élus des ouvriers et des patrons, chacun de ces deux groupes nommant au moins cinq représentants. Son rôle consiste à surveiller la gestion de la Caisse, à voter son budget et à décider quel emploi sera fait des fonds disponibles. *

Ajoutons que les caisses régionales ont, concurremment, pour auxiliaires, les autorités administratives inférieures ou les bureaux de rente qui ont des attributions identiques, relatives au recouvrement des primes et à la constatation des cas d'invalidité. Tel est l'organisme des caisses régionales. Ces caisses qui constituent des personnes publiques jouissent d'une très large indépendance, notamment pour le placement de leurs capitaux ; nous verrons plus loin l'usage qu'elles en ont fait. Toutefois, si grande que soit la liberté qu'on leur a accordée, on a voulu cependant mettre au-dessus d'elles des autorités chargées de les contrôler. Ces autorités sont, d'une part, les offices des Etats confédérés, d'autre part, l'Office Impérial des assurances. Les offices d'Etat ont sur les caisses régionales appartenant à chaque Etat des attributions de surveillance identiques à celles que possède l'Office Impérial des assurances, vis-à-vis des caisses régionales qui ne sont pas placées sous le contrôle d'un office d'Etat, c'est-à-dire qu'ils ont notamment le droit d'examiner le budget de chaque établissement, d'autoriser certains placements extraordinaires et aussi de terminer les différends d'ordre administratif qui peuvent survenir entre les différentes caisses d'un même Etat.

Cependant, même dans les pays où existe une institution de ce genre, l'Office Impérial a encore un rôle à jouer : d'abord au point de vue des mesures de comptabilité générale que doivent suivre les caisses et au point de vue du calcul et de la répartition des charges communes des établissements d'assurances. Il conserve, en outre, ses attributions juridictionnelles ; il est l'unique tribunal de révision des jugements des tribunaux arbitraux en matière d'assurances et il reste le juge administratif suprême en ce qui concerne les conflits entre les établissements d'assurances ne dépendant pas du même Etat.

Ces renseignements indispensables sur le fonctionnement des caisses allemandes faciliteront l'étude que nous voulons tenter de l'usage que ces établissements ont fait de leur liberté en ce qui concerne le placement de leurs capitaux.

Aux termes de l'article 129 de la loi de 1889, les fonds disponibles des Caisses régionales devaient être placés jusqu'à concurrence des $\frac{3}{4}$ « en se conformant aux dispositions de l'article 76 de la loi sur l'assurance contre les accidents », c'est-à-dire, en achats de fonds d'Etat ou de valeurs dont le revenu est garanti par l'Etat, en obligations des provinces et communes et en dépôts dans les caisses d'épargne. Le quart restant pouvait, disait le même article, être employé « en autres valeurs portant intérêt ou en immeubles ». Il était toutefois stipulé que ces derniers placements seraient subordonnés à l'agrément de l'autorité centrale de l'Etat garant des opérations de la

Caisse. Nous verrons un peu plus loin qu'une loi du 19 juillet 1899 a modifié quelque peu ces dispositions, mais avant d'étudier les réformes que cette loi a introduites, il convient de rechercher les causes qui ont amené le législateur à apporter quelques retouches à la loi de 1889. Si nous insistons sur ce point, c'est que certains partisans de la Caisse unique les ont dénaturées ou, tout au moins, mal appréciées.

La loi de 1899 a eu, en effet, exclusivement pour but d'essayer de remédier à un état de choses fâcheux résultant de la trop grande autonomie donnée aux Caisses régionales. D'après la loi de 1889, en effet, chaque Caisse régionale constituait un organisme financièrement indépendant ; chaque établissement devait, avec ses recettes propres, pouvoir couvrir toutes les dépenses que mettait à sa charge la loi d'assurances. Or, au bout de peu d'années, les actuaires de l'Office Impérial s'aperçurent que beaucoup de caisses étaient en déficit et que, dans un avenir prochain, les ressources dont elles disposeraient seraient insuffisantes pour faire face aux charges qui leur incomberaient. Quelles étaient les causes de cette situation ? Certains prétendirent que ce déficit futur provenait des placements exceptionnels que la loi de 1889 avait autorisés, c'est-à-dire des placements en immeubles et surtout des emplois sociaux dont nous parlerons plus loin. Ces placements, disaient-ils, ne rapportent qu'un intérêt minime et, de ce fait, les recettes des caisses se trouvent sensiblement diminuées. En réalité, la vraie cause du déficit de

certaines caisses doit être cherchée ailleurs, nous la trouverons, non pas dans l'insuffisance des intérêts produits par les placements de ces établissements, mais dans l'autonomie trop grande de ces caisses.

Comme le fait justement remarquer M. de Saint-Aubert dans son livre sur *L'assurance contre l'invalidité et la vieillesse en Allemagne*, les dispositions de la loi de 1889 n'étaient pas logiques. En effet, en même temps qu'on créait des caisses absolument autonomes, séparées les unes des autres par des cloisons étanches, on imposait pour tous les assujettis des cotisations uniformes et des conditions identiques pour l'admission à pension et pour le calcul des rentes à leur servir. On n'avait pas tenu compte que les territoires sur lesquels allaient fonctionner les différentes caisses ne présentaient pas les mêmes caractéristiques ; les uns étant habités par une population presque exclusivement agricole, les autres par des populations industrielles. Certaines caisses, enfin, avaient dans leur ressort de très grandes villes, d'autres de simples bourgades. L'équation que doit présenter toute assurance se trouvait donc rompue, puisque les cotisations étaient uniformes alors que les risques mis à la charge des différentes caisses étaient variables. Les conséquences de cette erreur initiale ne tardèrent d'ailleurs pas à se produire : les caisses ayant pour circonscriptions de très grandes villes ou des pays industriels se trouvèrent dans une situation très florissante et leurs réserves devinrent supérieures à leurs engagements ; par contre, le déficit attendait les

caisses qui avaient une circonscription rurale. Cette situation résultait, d'une part, de ce que dans les grandes villes et centres industriels, le contrôle des versements était mieux assuré que dans les campagnes où un assez grand nombre de paysans (patrons ou journaliers) arrivaient à se soustraire à l'obligation des versements ; d'autre part, de ce fait que le nombre des pensions à servir dans les campagnes était beaucoup plus élevé que dans les circonscriptions industrielles.

Il résulte, en effet, des chiffres qui sont donnés dans le livre de M. de Saint Aubert que, pour un même nombre de personnes, les rentes de vieillesse accordées dans l'agriculture et dans l'industrie sont dans le rapport de 27,4 à 7,3 et les rentes d'invalidité dans le rapport de 11.692 à 5.524 (1). Ainsi les établissements d'assurances établis dans des régions agricoles avaient quatre fois plus de rentes de vieillesse à servir que les caisses ayant une circonscription industrielle et deux fois plus de rentes d'invalidité. La cotisation étant, nous l'avons vu, uniforme, il est facile de se rendre compte pourquoi les premières se trouvaient dans une situation très difficile.

Pour sortir ces caisses de l'embarras, il fallait donc ou bien leur permettre d'élever le taux des cotisations de leurs affiliés ou bien abandonner les caisses régionales pour les remplacer par une caisse unique, ou bien enfin adopter une solution intermédiaire qui, tout en laissant

(1) De Saint-Aubert, *loc. cit.*, p. 237.

subsister le mécanisme primitif, imposerait aux différentes caisses la constitution d'un fonds commun destiné à venir en aide aux caisses dont les charges sont trop lourdes. Si le premier système avait été adopté, il eut fallu, d'après les actuaire allemands, pour constituer une rente de 125 marks 96, demander aux intéressés les cotisations suivantes (1) :

Dans les régions agricoles. . . .	21 pfennings 55 par semaine
Dans les régions industrielles . . .	12 » 69 »
A Berlin et dans les capitales . . .	9 » 06 »

Avec ce système, les assujettis aux caisses des régions agricoles auraient dû verser une cotisation double de celle exigée à Berlin et dans les grandes villes. Cela était impossible, car on aurait abouti à demander les cotisations les plus élevées aux ouvriers ayant les salaires les plus bas et les cotisations les plus faibles aux ouvriers dont la situation matérielle est la meilleure. Le système de la Caisse unique ne pouvait pas davantage être discuté à cause de l'esprit particulariste de certains Etats confédérés. Il convient, d'ailleurs, d'ajouter qu'une simple modification de la législation existante était suffisante pour parer au danger qui venait d'être signalé : c'eût été une véritable maladresse de détruire un organisme qui avait fait ses preuves au point de vue des placements des capitaux. La seule solution logique était la solution inter-

(1) Ces chiffres sont empruntés à M. de Saint-Aubert, *loc cit.*, p. 238.

médiaire, qui consistait à créer une sorte de fonds commun, c'est elle que le législateur allemand adopta.

La loi du 19 juillet 1899 décida, en effet, qu'à l'avenir, dans l'ensemble de la fortune de chaque caisse régionale, une part constituerait la fortune commune de tous les établissements d'assurance et que l'autre part resterait propre à chaque établissement et constituerait sa fortune personnelle. Les caisses régionales auraient donc à tenir une double comptabilité ; elles auraient en quelque sorte à gérer deux patrimoines distincts ayant leurs recettes et leurs dépenses particulières. D'après l'article 33 de la loi nouvelle, les charges communes comprennent :

- 1°) Les $\frac{3}{4}$ de toutes les rentes de vieillesse.
- 2°) La somme de base de toutes les rentes d'invalidité.
- 3°) Les augmentations de rentes relatives aux périodes de maladie.
- 4°) Les sommes servant à arrondir le montant des rentes.

Ces charges sont couvertes au moyen des 4 dixièmes des cotisations reçues par chaque caisse, et des intérêts des sommes ainsi versées. Une seule de ces dispositions exige quelques explications, c'est la détermination de ce qu'il faut entendre par les mots « bases de la rente d'invalidité ».

Il nous suffira, à ce sujet, de rappeler que la rente d'invalidité se compose de 3 éléments :

- 1° Une subvention invariable de 50 marks accordée par l'Empire ;

2° Une « base fixe » indépendante du nombre des cotisations payées et variant d'après la classe de salaires à laquelle appartenait l'assuré et dont le montant varie selon les classes, de 60 à 100 marks ;

3° Une somme complémentaire par semaine d'assurance et variant de 3 pfennings pour la 1^{re} classe à 12 pfennings pour la 5^e classe.

En mettant à la charge du fonds commun les « bases fixes », la loi de 1899 était parfaitement logique. Les bases étant indépendantes des versements effectués, les caisses n'avaient pas, en effet, de réserves pour y faire face. Il était juste que ce fût le fonds commun qui supportât cette charge forfaitaire. Ajoutons que les dépenses communes se répartissent entre les différentes caisses en proportion de l'importance de leur fonds commun et d'après un barème établi chaque année par le bureau des calculs de l'Office Impérial.

L'Allemagne a donc réalisé, après quelques tâtonnements, le problème qui consistait à laisser une grande indépendance aux caisses régionales tout en parant aux inconvénients qui pouvaient résulter de leur autonomie.

En ce qui concerne la liberté de placement des capitaux, la loi de 1899 l'a étendue, mais en renforçant le contrôle de l'autorité supérieure.

L'article 164 de cette loi pose d'abord en principe que « l'avoir des établissements d'assurance doit être placé sans autorisation de la façon prescrite par le §§ 1807 et 1808 du Code civil. Ces placements sont les suivants :

créances hypothécaires, rentes et valeurs de l'Empire et des Etats confédérés ou obligations garanties par eux, valeurs sur une corporation municipale allemande ou sur l'établissement de crédit d'une telle corporation municipale allemande ; dépôts dans une caisse d'épargne et, dans le cas, où aucun de ces placements ne peut être effectué, dépôts à la Banque de l'Empire, dans une banque d'Etat ou dans une banque autorisée à recevoir des placements mineurs ou enfin dans une Caisse des Dépôts (1).

(1) Nous reproduisons ci-dessous à titre documentaire, l'art. 164 de la loi d'assurances et les deux articles du Code civil allemand :

Art. 164. — *Administration de la fortune.* — L'avoir des établissements d'assurances doit être placé de la façon prescrite par les §§ 1807, 1808 du Code civil. Si l'établissement d'assurance a son siège dans un Etat confédéré dans le ressort duquel la législation de l'Etat permet, pour l'emploi des biens de mineurs, l'achat de valeurs en papier (art. 212 de la loi d'introduction au Code civil), cet établissement peut placer sa fortune en valeurs-papiers du même genre. L'autorité centrale de l'Etat dans le ressort duquel l'établissement d'assurance a son siège, peut consentir à ce que l'établissement d'assurance place aussi sa fortune en emprunts à des communes ou à des grands corps territoriaux. Les autorités centrales des Etats pourront déterminer jusqu'à concurrence de quelle somme quelques-unes des valeurs-papiers désignées plus haut et productives pourront être employées au placement de la fortune. Les autorités centrales des Etats peuvent préciser de quelle façon seront conservées ces valeurs-papiers. Dans le cas d'établissements d'assurances communs à plusieurs Etats, l'entente des gouvernements des Etats intéressés est nécessaire pour de pareilles décisions.

Les mêmes autorités peuvent, en outre, autoriser à titre révocable, le placement temporaire des sommes d'argent momentanément dis-

En dehors, mais à côté de ces placements, prévus par le Code civil, le même article stipule que si les législations particulières des Etats confédérés permettent, pour l'emploi des biens des mineurs l'achat d'autres valeurs, les caisses

ponibles, d'une autre façon que celles désignées aux §§ 1807 et 1808.

Les établissements d'assurance pourront avec l'assentiment de l'autorité de surveillance, placer une partie de leur fortune autrement qu'il est prescrit à l'alinéa 1, en particulier sur des immeubles. Si les établissements d'assurance veulent placer de cette façon plus du quart de leur fortune, ils doivent obtenir en outre l'assentiment du corps territorial ou de l'Etat confédéré sur le territoire duquel ils se trouvent. S'ils sont situés sur plusieurs Etats et que ceux-ci ne se mettent pas d'accord, ils ont besoin de l'assentiment du Conseil fédéral. De tels placements ne sont toutefois permis qu'en valeurs-papiers ou dans un but d'administration, pour éviter un dommage dans la fortune de l'établissement d'assurance ou pour aider les entreprises créées exclusivement ou principalement en faveur de la population des assurés. En tous cas, un établissement d'assurance ne peut placer de cette manière plus de la moitié de sa fortune.

Art. 1807. — Le placement prescrit à l'article 1806 ne peut être effectué que :

1° En créances pour la garantie desquelles une hypothèque sûre grève un immeuble allemand, ou bien en dettes foncières ou dettes de rente grevant des immeubles allemands ;

2° En créances avec titre sur l'Empire ou l'un des Etats confédérés ou bien en créances inscrites au grand-livre de la dette d'Empire ou au grand-livre de la dette de l'un des Etats confédérés ;

3° En créances avec titre dont l'intérêt est garanti par l'Empire ou l'un des Etats confédérés ;

4° En valeurs, particulièrement en lettres de gage, ainsi qu'en créances avec titre de toute nature sur une corporation municipale allemande ou sur l'établissement de crédit d'une telle corporation, à

régionales qui seront sous la dépendance de ces Etats pourront placer leur fortune en valeurs identiques.

La Caisse pourra, en outre, si l'autorité centrale de l'Etat confédéré sur le territoire duquel se trouve la caisse, le lui permet, placer ses fonds sous forme de prêts à des communes ou circonscriptions municipales supérieures, notamment pour des travaux publics ; elle pourra également, avec la même autorisation, employer une partie de ses fonds disponibles en valeurs facilement négociables et à court terme. Tels sont les placements normaux qui sont à la disposition des caisses régionales.

En dehors de ces placements qui sont de toute sûreté, la loi de 1899, plus libérale encore que celle de 1889, permet aux caisses régionales de placer leurs capitaux : 1° jusqu'à concurrence d'1/4 de leur fortune en placements

condition que les valeurs ou les créances aient été déclarées par le Conseil fédéral appropriées au placement des biens de mineurs ;

5° Auprès d'une Caisse d'épargne publique allemande, lorsque l'autorité compétente de l'Etat confédéré dans lequel elle a son siège l'a déclarée appropriée au placement des biens de mineurs.

Les lois de chaque Etat peuvent déterminer, pour les immeubles situés dans leur circonscription, les principes d'après lesquels on établit la sécurité d'une hypothèque, dette foncière ou dette de rente.

Art. 1808. — Si, par suite des circonstances, le placement ne peut être effectué conformément à l'article 1807, les fonds doivent être déposés à la Banque de l'Empire, dans une autre banque d'Etat, ou bien dans une banque allemande déclarée par la législation de l'Etat appropriée au placement des biens de mineurs, ou dans une Caisse de dépôts.

différents de ceux que nous venons de signaler, et notamment en immeubles, avec la seule autorisation de l'Office Impérial et, 2°, jusqu'à concurrence d'un autre quart, si la personne de droit public, garante de leur solvabilité le leur permet. La loi mentionne toutefois expressément cette réserve : « un tel placement n'est d'ailleurs autorisé qu'en *valeurs*, ou pour les besoins de l'administration ou pour éviter à la Caisse des pertes de capitaux ou pour des institutions qui bénéficient exclusivement ou principalement à la population assujettie à l'assurance. »

Il résulte donc de ce dernier paragraphe que les caisses en soumettant, suivant le cas, leurs projets à l'approbation de l'Office Impérial des assurances ou de l'autorité centrale de l'Etat garant, peuvent employer la moitié de leur fortune en placements exceptionnels plus connus sous le nom de placements sociaux. Ces emplois de fonds se présentent sous trois formes distinctes : ou bien les caisses construisent elles-mêmes et gèrent à leurs risques et périls des hospices, des hopitaux, des sanatoria, ou bien elles consentent des prêts à des sociétés qui se sont fondées dans le but unique de créer des établissements analogues destinés exclusivement à des œuvres utiles pour les assujettis, tels que bureaux de placements, bains populaires, maisons à bon marché.

Que faut-il penser de ce genre de placements ? On les a critiqués à un double point de vue : on a d'abord prétendu qu'ils ne présentaient pas des garanties suffisantes et que les revenus que les caisses pouvaient en retirer

étaient beaucoup trop faibles. Ce sont là des critiques très exagérées. Si l'on se base, en effet, sur les résultats acquis à la fin de l'année 1902 on s'aperçoit que seules les caisses de Brunswick et de Poméranie signalent quelques défaillances de leurs emprunteurs. La statistique en ce qui concerne Brunswick note simplement qu'en 1895 une maison a dû être rachetée puis revendue et qu'en 1899 trois emprunteurs sur le nombre considérable de 138 prêts, correspondant à une avance de 2 millions et demi de marcks, n'ont pas fait face à leurs engagements. Quant à la Caisse de Poméranie, elle révèle une seule faillite, et encore le prix de vente de l'immeuble hypothéqué a-t-il dépassé la somme due à la Caisse ; celle-ci n'a donc eu à souffrir aucune perte.

Quant à la deuxième critique relative au faible taux d'intérêt, elle n'est qu'en partie justifiée. Il résulte, en effet, des tableaux publiés par M. Fuster que la moyenne générale du taux des placements des caisses pendant la période s'étendant de l'année 1891 à l'année 1902, est, pour presque toutes les caisses, supérieure à 3,50 0/0. Il convient toutefois de remarquer que ce sont les caisses qui ont fait le plus de placements sociaux dont la moyenne du taux des placements est le plus faible. Les caisses, en effet, qui dans cette période n'ont pas atteint le revenu moyen de 3,50 0/0 sont celles qui ont donné aux placements sociaux le plus grand développement. Ainsi, en prenant les placements sociaux de 1903, on voit que la Caisse de Berlin qui ne retire de ses placements qu'un taux

moyen de 3,46 0/0 avait consacré sur un disponible de 1.824.336 marcks, 1.497.068 marcks aux placements sociaux ; la Caisse de Saxe, qui pendant plusieurs années, n'a pas atteint un taux de 3,50, a effectué en 1903 en placements sociaux 5 millions 057.049 marcks en placements sociaux sur un capital de 9.093.542. De même pour les villes hanséatiques qui n'ont obtenu de leurs placements qu'un revenu moyen de 3,43 et qui ont placé en 1903 l'intégralité de leurs fonds en placements sociaux. Par contre la Poméranie qui fait produire à ses capitaux un intérêt de 3,64 n'a effectué en placements sociaux en 1903 que 190.988 marcks sur un ensemble de placements s'élevant à 1.892.948 marcks. Il est toutefois difficile de généraliser, car on remarque que certaines caisses comme celle du Grand Duché de Bade qui, en 1903, a placé 58 0/0 de ses fonds en placements sociaux, arrive à retirer de ses capitaux un revenu moyen de 3,86 0/0.

La seule conclusion que l'on puisse tirer de ces chiffres, c'est qu'il semble que les caisses qui ont consenti de nombreux placements sociaux perçoivent un taux d'intérêt un peu inférieur à celui obtenu par les caisses qui se méfient de ce genre de placement, et encore doit-on remarquer que l'écart entre les taux moyens de placements le plus bas et le plus élevé est en somme peu importante. Ainsi, le taux le plus bas que nous relevons en 1902 concerne les villes hanséatiques et la Hesse-Nassau et il est de 3,46 ; quant au taux le plus élevé il est donné par le Duché de Bade qui obtient de ses capitaux 3,86 d'intérêts.

Il n'y a donc entre ces taux extrêmes qu'une différence d'à peine 0,40 0/0.

Quelles conséquences doit-on tirer du fonctionnement de ces caisses régionales allemandes ? Il ne paraît pas douteux qu'elles ont admirablement rempli leurs rôles en obtenant pour leurs placements un taux rémunérateur tout en rendant des services signalés à la classe ouvrière. Quand bien même leurs placements sociaux auraient eu pour résultat une diminution assez sensible de la moyenne des intérêts que leur procurent leurs capitaux, il n'y aurait pas lieu de blâmer leur initiative. Il ne faut pas, en effet, traiter cette question des retraites ouvrières exclusivement au point de vue actuariel, car il ne s'agit pas ici d'une institution capitaliste. Sans doute, les caisses doivent, par des placements appropriés, s'efforcer de tirer de leurs capitaux le rendement le plus élevé, mais ce qu'il faut bien voir, c'est qu'ici le taux de l'intérêt ne doit pas être seul pris en considération. Il convient de ne pas oublier que la retraite n'est qu'une des nombreuses manifestations d'une politique sociale tendant à améliorer le sort de l'ouvrier, au même titre que les lois sur l'assistance obligatoire, l'assistance médicale gratuite et les accidents du travail.

Nous plaçant à ce point de vue, nous pouvons dire que le législateur allemand a montré une grande perspicacité en se rendant compte qu'une loi d'invalidité et de vieillesse ne devait pas avoir pour but unique une pension à servir. Ce qu'il importe avant tout pour l'ouvrier, ce n'est pas

tant d'obtenir une pension d'invalidité que d'éviter cette invalidité; ce n'est pas tant d'obtenir une pension d'un chiffre déterminé que de pouvoir vivre jusqu'au jour où il pourra la toucher. Toute caisse de retraites qui, s'efforce par la création de sanatoria ou d'hôpitaux, par la construction de maisons salubres et à bon marché d'empêcher que les travailleurs deviennent prématurément invalides ou de leur permettre de conserver leur santé jusqu'à l'âge de la retraite, a donc rempli de la façon la plus élevée sa mission.

Ces résultats si remarquables des caisses régionales doivent-ils nous faire conclure à l'adoption en France d'un système identique? Telle est la dernière question qu'il s'agit maintenant de résoudre. Si la constitution politique de notre pays ressemblait à celle de l'Allemagne, nous n'hésiterions pas à adopter le système des caisses régionales autonomes, car c'est le seul système qui puisse permettre un emploi varié des capitaux. Nous en serions d'autant plus partisans que ce système pourrait être heureusement complété. L'idée dominante, en Allemagne, paraît, en effet, avoir été d'employer, en faveur de la classe ouvrière, les sommes qu'elle a versées; ne pourrait-on pas décider également qu'une partie des sommes prélevées sur les gains industriels doivent retourner à l'industrie? Il serait, à notre avis, de sage politique économique de réaliser un vœu identique qui a été présenté par M. Sciamma, dans une conférence qu'il a faite à la Fédération des industriels et commerçants français.

M. Sciama demandait que les industriels puissent, eux aussi, contracter des emprunts aux Caisses de retraites ouvrières. Et pour éviter que ces institutions ne subissent des pertes par suite de la faillite de leurs emprunteurs, il proposait la création de syndicats industriels qui eussent été garants des prêts consentis à leurs membres (1).

Ce système serait pour nous le système idéal, puisqu'il pourrait résoudre le problème que nous avons posé au début de cette étude : arriver à placer un grand nombre de milliards à un taux rémunérateur tout en les employant à des œuvres utiles pour les ouvriers et à des prêts destinés à favoriser le développement du commerce et de l'industrie.

Il ne faut malheureusement pas songer à les introduire chez nous tant que nous n'aurons pas brisé les cadres dans lesquels la législation révolutionnaire et impériale nous a enserrés. Ce n'est d'ailleurs pas seulement à propos des retraites ouvrières que se pose cette question du régionalisme ; beaucoup d'institutions sont déjà trop à l'étroit dans les petites cases que sont nos départements. Il faudra bien que nous nous décidions un jour à rompre les chaînes qui nous ont été mises en l'an VIII, car plus les lois sociales prendront d'extension, moins l'Etat sera capable d'en assurer l'application et la reconstitution de nos anciennes provinces ou d'unités identiques deviendra d'ici peu une nécessité inéluctable.

(1) Sciama, *Les retraites ouvrières*. Publication de la fédération des industriels et commerçants français, 1905.

Tant que cette réforme ne sera pas effectuée, l'organisation régionale des retraites sera impossible. Pour l'heure présente, le système de la caisse unique s'impose donc, malgré ses imperfections. Quelle que soit, d'ailleurs, l'organisation qui sera finalement adoptée par le législateur français, ce que l'on peut dire hautement, c'est que l'un ou l'autre des organismes que nous venons d'étudier sont capables de remplir la mission qu'il sera nécessaire de leur confier.

CONCLUSION

Quand paraîtront ces pages, le Sénat entamera sans doute la discussion du projet de loi sur les retraites ouvrières que lui a transmis la Chambre des députés. Qu'il nous soit permis, avant de clore cette étude, de souhaiter que la Haute Assemblée l'examine avec le seul désir de l'améliorer, mais n'y apporte que des modifications de détail. Qu'elle soit bien convaincue que toute loi de retraites qui n'imposerait pas l'obligation des versements ouvriers et patronaux serait une loi de façade et, disons le mot, un véritable trompe-l'œil. Qu'elle ne se laisse pas non plus effrayer par la difficulté du placement des capitaux que la Caisse nationale des retraites aura à gérer et qu'elle adopte sans hésitation le système de la capitalisation qui est le seul scientifique et le seul qui n'expose pas à des mécomptes.

Vu :

Le Doyen de la Faculté,

M. Lyon-Caen.

Vu :

Le président de la thèse,

Raoul JAY.

Vu et permis d'imprimer :

Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris,

L. LIARD.

BIBLIOGRAPHIE

- E. Cheysson. — Les retraites ouvrières. (Publication de la Fédération des industriels et commerçants français), 1903.
- Les retraites ouvrières. Leçon d'ouverture à l'Ecole libre des sciences politiques (*Annales de l'Ecole*, novembre 1902).
- L'imprévoyance dans les sociétés de prévoyance (Société d'Economie sociale. Paris, Guillaumin, 1888).
- M. Bellom. — Les lois d'assurances ouvrières à l'étranger, t. III. — L'assurance contre la vieillesse et l'invalidité, (Paris, Rousseau, 1905).
- Raoul Jay. — L'assurance ouvrière obligatoire (*Revue d'Economie politique*, année 1899).
- L'assurance ouvrière et la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse (*Revue politique et parlementaire*, 10 avril 1895).
- L'assurance ouvrière et la solidarité dans l'industrie (*Revue politique et parlementaire* du mois de septembre 1905).
- Dubourg. — Les retraites ouvrières, 1904.
- De Gailhard-Bancel. — Les retraites ouvrières, l'assistance obligatoire aux vieillards infirmes et incurables, 1906.
- Lacombe. — Les retraites ouvrières, 1905.
- Fréville. — Les retraites ouvrières (brochure de la bibliothèque socialiste).
- Imbert. — Les retraites des travailleurs, 1903.

- Vitali. — La question des retraites ouvrières devant le Parlement français, 1906.
- Lefort. — Les Caisses de retraites ouvrières, 1906.
- Isenbart et Spielhagen. — La loi d'assurance contre l'invalidité du 13 juillet 1899 (Berlin-Heymann).
- De Saint-Aubert. — L'assurance contre l'invalidité et la vieillesse en Allemagne, 1900.
- Poussin. — Traité élémentaire des assurances sur la vie. Principes et applications (Paris, Dulac, 1906).
- Peuvergne. — De l'organisation par l'Etat des Caisses de retraites pour les ouvriers, 1892.
- Sachet. — Assistance des vieillards infirmes et incurables, 1907.
- Sciama. — Emploi des capitaux accumulés pour la constitution des retraites ouvrières (Publication de la fédération des commerçants et industriels français, 1905).
- Ed. Villey. — Les illusions relatives aux retraites ouvrières (*Revue d'Economie politique*, année 1905).
- Etienne Isabelle. — Du mécanisme financier de l'assurance contre la vieillesse (*Revue de l'Association catholique*, août 1902).
- L. Maingie. — L'assurance contre l'invalidité et la vieillesse (*Revue de l'Université de Bruxelles*, 1896-7, nos 3 et 4, publiées en brochure. Bruxelles. Bruylant, 1897).
- Dubois. — Les pensions de retraites en Belgique.
- P. Pic. — Le projet de loi français sur les retraites ouvrières et le référendum de 1904.
- Emboulas. — Les retraites ouvrières et la mutualité (*Thèse*, Paris, 1905).
- Librez. — La Caisse nationale des retraites pour la vieillesse (*Thèse.*, Paris, 1906).
- Capitant. — Les retraites ouvrières (*Annales de l'Université de Grenoble*, t. XI).
- Traités divers d'Economie politique.
- Bulletin de l'Institut des Actuaire français* (juillet 1896).
- Bulletin de l'Association des Actuaire belges*, 15 juillet 1897 ;

15 décembre 1897, 15 décembre 1898 ; 15 mars 1900, 15 septembre 1902.

Recueil de documents sur la prévoyance sociale réunis par le ministère du Commerce :

Arsandeaux. — Les retraites ouvrières en Italie, 1903.

Bégasse. — Les assurances sociales en Belgique, 1907.

Fuster. — Documents sur les retraites ouvrières en Allemagne, 1905.

— Les capitaux des Caisses de retraites allemandes et leur emploi, 1905.

— L'assurance obligatoire contre l'invalidité en Allemagne, 1905.

Office du travail belge : L'assurance contre l'invalidité et la vieillesse en Allemagne (Loi du 22 juin 1889. Bruxelles, Lebègue, 1895).

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
INTRODUCTION	1

PREMIÈRE PARTIE

Le problème des Retraites

Chapitre Premier. — Liberté ou obligation des versements.	5
I. — Examen du système de la liberté subsidiée. . .	5
a) Le système italien.	8
b) La système belge	9
c) La Caisse nationale pour la vieillesse en France.	16
d) Les Sociétés de secours mutuels	21
II. — Nécessité de l'obligation	30
Chapitre II. — De la constitution des retraites dans un sys- tème d'obligation	33
a) Eléments qui doivent encourir à la formation des retraites	33
b) Quote-part de l'ouvrier, du patron et de l'Etat dans la constitution de la retraite	42

DEUXIÈME PARTIE

Répartition et Capitalisation

Chapitre Premier. — Fonctionnement d'une Caisse de retraites	53
I. — Examen technique du système de la répartition.	55
II. — Examen technique du système de la capitalisation	61
III. — Systèmes mixtes.	72
a) Répartition des capitaux.	73
b) Capitalisation par périodes	76
c) Association de la répartition et de la capitalisation.	86
Chapitre II. — De la répartition. — Avantages et inconvénients	92
Chapitre III. — De la capitalisation. — Avantages et inconvénients	111

TROISIÈME PARTIE

Placement des capitaux

Chapitre Premier. — Caisse d'Etat unique	129
Chapitre II. — Caisses régionales	139
a) Examen général du système	139
b) Etude des Caisses régionales allemandes.	146
CONCLUSION	165

SAINT-AMAND (CHER) — IMPRIMERIE RUSSIE
